



Projekat je realizovan
uz podršku Evropske unije



Република Србија
ВЛАДА
Канцеларија за сарадњу са цивилним друштвом

PRAVNI I INSTITUCIONALNI OKVIR BORBE PROTIV RADNE EKSPLOATACIJE – ZBORNİK STUDENTSKIH RADOVA –

- REZIME -

**PRAVNI I INSTITUCIONALNI OKVIR
BORBE PROTIV RADNE EKSPLOATACIJE
– ZBORNIK STUDENTSKIH RADOVA –**

- REZIME -

PRAVNI I INSTITUCIONALNI OKVIR BORBE PROTIV RADNE EKSPLOATACIJE
– ZBORNIK STUDENTSKIH RADOVA –
- REZIME -

Urednici:

Dr Mario Reljanović, Institut za uporedno pravo
Prof. dr Ljubinka Kovačević, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu

Istraživački tim:

Aleksandar Pantelić, Aleksandra Andrejić, Aleksandra Arsić, Aleksandra Vasiljević, Amra Muhotić, Andrea Bošković, Anđela Miladinović, Bojana Radević, Branislav Balaž, Vera Bakić, Vladimir Božić, Vladimir Jovanović, Violeta Matović, Dijana Petrović, Đorđe Radosavljević, Živko Kovačević, Jovan Karanović, Jovana Marinković, Jovana Milić, Jovana Misailović, Jovana Rajić, Kristina Balnožan, Kristina Varničić, Kristina Lazarević, Lepa Vavić, Ljubica Obradović, Marija Banzić, Marija Šoškić, Marina Stanković, Mila Petrović, Milena Radojković, Milena Čorkalo, Milica Čučković, Miona Šurbatović, Nataša Ubović, Nataša Čančar, Nevena Inić, Nenad Stamatović, Nikola Milenović, Nikolija Nedeljković, Nikolina Zubac, Olga Mitrović, Sanja Lipovčić, Sanja Stanojević, Svetlana Jovanović, Sofija Hut, Srđan Šuput, Stefan Jugović, Tamara Bašić, Tamara Blagojević, Teodora Janković, Tijana Kovačević, Tijana Ugarković, Tomislavka Stanojević

Recenzenti:

Prof. dr Igor Vuković, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu
Prof. dr Ivana Krstić, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu
Prof. dr Bojan Urdarević, Pravni fakultet Univerziteta u Kragujevcu

Dizajn:

Darko Kolesar

Izdavač:

ASTRA – Akcija protiv trgovine ljudima
Beograd, Srbija



Napomena:

Publikacija je nastala uz podršku Delegacije Evropske unije u Srbiji kroz EIDHR program u okviru projekta “Make It Work for Youth – MyWaY”.

Sadržina publikacije je isključiva odgovornost ASTRE i ni na koji način ne izražava stavove Evropske unije ili Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom Vlade Srbije.

Sva prava zadržana. Sadržina ove publikacije se može slobodno koristiti i umnožavati u nekomercijalne svrhe, pod uslovom da se uz svaku takvu reprodukciju navede kao izvor ASTRA – Akcija protiv trgovine ljudima.



Projekat je realizovan
uz podršku Evropske unije



Република Србија
ВЛАДА
Канцеларија за сарадњу са
цивилним друштвом

Sadržaj

PREDGOVOR	4
1. PRAVNI OKVIR BORBE PROTIV RADNE EKSPLOATACIJE U REPUBLICI SRBIJI	5
1.1. Definisane osnovnih pojmova – prinudni rad, ropstvo i ropski položaj, trgovina ljudima	5
1.2. Zaštita kategorija lica koje su posebno izložene riziku od radne eksploatacije	6
1.3. Rizik radne eksploatacije u postupku zapošljavanja	9
1.4. Uslovi rada koji mogu dovesti do radne eksploatacije	10
1.5. Propisi u oblasti socijalne zaštite koji mogu dovesti do radne eksploatacije	15
1.6. Ostali uočeni problemi	15
2. INSTITUCIONALNI OKVIR BORBE PROTIV RADNE EKSPLOATACIJE	17
2.1. Ostvarivanje i interna zaštita radnih prava kao instrument prevencije i zaštite od radne eksploatacije	17
2.2. Inspekcijki nadzor i ovlašćenja inspekcije rada, tržišne inspekcije i poreske inspekcije od značaja za borbu protiv radne eksploatacije	17
2.3. Institucionalni okvir zaštite radnika koji su posebno osetljivi na rizik radne eksploatacije	19
2.4. Saradnja ministarstva nadležnog za poslove rada sa drugim ministarstvima u svetlu borbe protiv radne eksploatacije	22
2.5. Ovlašćenja Nacionalne službe za zapošljavanje od značaja za borbu protiv radne eksploatacije	23
2.6. Razvoj mirnog rešavanja radnih sporova kao instrument sprečavanja i borbe protiv radne eksploatacije	24
2.7. Unapređenje sudske zaštite radnih prava	25
2.8. Aktivnosti socijalnih partnera i nevladinih organizacija kao dopuna i garantija institucionalnih instrumenata borbe protiv radne eksploatacije	26

PREDGOVOR

Trgovina ljudima u cilju radne eksploatacije je rastući problem u Srbiji, ali adekvatan institucionalni odgovor još uvek izostaje. Zbog visoke nezaposlenosti među mladima, hiljade mladih žena i muškaraca se sele u veće gradove u Srbiji ili odlaze u inostranstvo u potrazi za zaposlenjem. Bilo da migriraju unutar zemlje ili odlaze u inostranstvo, mladi ljudi se suočavaju sa ozbiljnim izazovima, od prevara i zlostavljanja do prinudnog rada.

U najvećem riziku su mladi od 18 do 30 godina koji dolaze iz siromašnijih sredina i imaju slabije kvalifikacije. Zbog straha za sopstvenu bezbednost, oni retko prijavljuju eksploataciju koju su doživeli. Ozbiljne sistemske i regulatorne praznine, manjak kapaciteta, nejasna podela nadležnosti i slaba saradnja između državnih organa onemogućavaju preventivno delovanje i efikasno kažnjavanje ovakvih praksi, koje s jedne strane predstavljaju ozbiljno krivično delo, a s druge, kršenje ljudskih prava.

U želji da skrenemo pažnju stručne i šire javnosti na problem radne eksploatacije i rasprostranjenih praksi na tržištu rada u Srbiji, koje povećavaju toleranciju prema eksploativnim načinima rada i dovode do njegove normalizacije, organizacija ASTRA – Akcija protiv trgovine ljudima je, uz podršku Evropske unije (EIDHR program), započela sprovođenje projekta „Make It Work for Youth“. Ovaj projekat je usmeren na analizu normativnog uređenja celokupne oblasti rada i zapošljavanja u Srbiji kako bi se detektovali nedostaci i praznine koje omogućavaju eksploataciju rada mladih, kao i na istraživanje stavova, iskustava i potreba mladih ljudi kada se radi o zapošljavanju i podložnosti riziku od radne eksploatacije.

Važna karakteristika ovog projekta je učešće mladih. Naime, tri istraživanja – analizu pravnog okvira i analizu institucionalnog okvira za borbu protiv radne eksploatacije, kao i istraživanje stavova, iskustava i potreba mladih – sprovedli su studenti Pravnog fakulteta Beogradskog univerziteta, Pravnog fakulteta Univerziteta Union, Pravnog fakulteta Univerziteta u Kragujevcu, Pravnog fakulteta Univerziteta u Nišu, Filozofskog fakulteta Beogradskog univerziteta (Katedra za psihologiju), Fakulteta za medije i komunikaciju Univerziteta Singidunum (Katedra za psihologiju), Fakulteta političkih nauka Beogradskog univerziteta i Fakulteta za ekonomiju, finansije i administraciju (Katedra za kreativnu produkciju) uz pomoć mentora profesora Ljubinke Kovačević, Maria Reljanovića i Milutina Petrovića. Mladi će biti aktivno uključeni i u ostale projektne aktivnosti, a pre svega u kreiranje medijske kampanje.

U narednoj fazi ovi nalazi će biti predstavljeni predstavnicima nadležnih institucija, sa kojima će se zajednički tragati za rešenjima identifikovanih problema, a istovremeno će biti kreirana informativna kampanja koja će pomoći mladim ljudima da se bolje zaštite od radne eksploatacije, ali i da potraže pomoć ako se nađu u situaciji eksploatacije.

Kroz ove aktivnosti ASTRA nastavlja svoju borbu, započetu pre skoro 20 godina, protiv trgovine ljudima i svih drugih oblika eksploatacije, kao i protiv svih praksi koje omogućavaju i doprinose postojanju trgovine ljudima u društvu.

1. PRAVNI OKVIR BORBE PROTIV RADNE EKSPLOATACIJE U REPUBLICI SRBIJI

1.1. Definisane osnovnih pojmova – prinudni rad, ropstvo i ropски položaj, trgovina ljudima

Republika Srbija ostvarila je značajan napredak kada je reč o borbi protiv trgovine ljudima u svrhe radne eksploatacije. Postoje, međutim, još uvek različiti problemi koje bi valjalo rešiti. To uključuje, između ostalog, razgraničenje trgovine ljudima, posebno u svrhu radne eksploatacije, od drugih srodnih pojmova, pre svega prinudnog rada, ropstva i ropskog položaja. Ovo tim pre što neki od pomenutih pojmova nisu jasno određeni u zakonodavstvu i teoriji, dok, u praksi, odgovarajuće pojave neretko nastaju jedna za drugom. Istraživanje je pokazalo da krivično zakonodavstvo ne pruža ni solidan okvir zaštite od prinudnog rada, ropstva i položaja sličnog ropskom, iako ima izrazito važnu ulogu u borbi protiv prinudnog rada, ropstva i ropskog položaja.

Trebalo bi nastojati da se pažnja zakonodavca zadrži na regulisanju fleksibilnih oblika angažovanja, radu van sedišta poslodavca, ali i na regulisanje rada u oblastima koje su do sada ostale neuređene ili nedovoljno uređene (poljoprivreda, ribarstvo), odnosno u oblastima u kojima je praksa primene propisa nezadovoljavajuća (građevinarstvo), na način koji bi se ovim radnicima obezbedio minimum socijalnih i radnopravnih prava i noveliranju koncepcija prihvaćenih kroz koncept učenja kroz rad.

Kada je reč o određenju pojma radne eksploatacije, dobro rešenje postoji u nemačkom krivičnom pravu, gde radna eksploatacija postoji u slučaju rada u uslovima koji su jasno različiti (nepovoljniji) od uslova u kojima drugi radnici obavljaju iste ili slične radne zadatke, tj. o očiglednoj nesrazmeri između zagwarantovanih minimalnih uslova rada i uslova koji se obezbeđuju žrtvi eksploatacije. Trebalo bi razmisliti da se slična definicija nađe i u radnom zakonodavstvu Srbije.

Adekvatna kriminalizacija je pretpostavka delotvornog procesuiranja i jedino stroge sankcije mogu destimulisati izvršioca da praktikuje ove aktivnosti, a upravo takve sankcije izostaju. Kao detektovani problemi istakli su se fluidna granica između trgovine ljudima, prinudnog rada, ropstva i položaja sličnog ropskom, a kako je trgovina ljudima najunosnija delatnost i najčešći metod izvršenja druge dve navedene pojave, to dalje dovodi do stavljanja u drugi plan problema poput prinudnog rada i zasnivanja ropskog položaja. Isticanju značaja ove dve pojave ne doprinosi ni široko normativno određenje bića krivičnog dela trgovina ljudima, gde su prinudni rad i zasnivanje ropskog položaja propisani samo kao dva od brojnih ciljeva trgovine ljudima, što stvara privid da se mogu izvršiti samo kroz to delo. Takođe, problem kod ropstva i položaja sličnog ropskom sastoji se i u tome što iako je propisano kao posebno krivično delo, vrlo je verovatno da u praksi dolazi do konsumpcije dela iz člana 390. Krivičnog zakonika delom iz člana 388. Krivičnog zakonika, usled bliskih korelativnih odnosa sa trgovinom ljudima, sličnosti radnje izvršenja ova dva krivična dela, a i cilj oba dela skoro da je identičan, što dovodi do toga da se delo iz člana 390. ne prepoznaje, pa i posledično ni procesuiraju, razdvojeno od trgovine ljudima, prema dostupnim podacima iz oskudne i neprecizne statistike. Imajući u vidu postojeći pravni okvir za borbu protiv i zaštitu od prinudnog rada, ropstva, ropskog položaja i trgovine ljudima u svrhe radne eksploatacije, čini se da je u cilju njegovog unapređenja, potrebno:

- Zakonskim odredbama jasno definisati prinudan rad, ropstvo i položaj sličan ropskom.
- Drugačije normativno odrediti biće krivičnog dela trgovina ljudima iz člana 388. KZ ili, pak,

prepoznati i izdvojiti prinudan rad kao posebno krivično delo ili redefinisati biće krivičnog dela zasnovano na ropstvu i prevoz lica u ropstvu iz člana 390. KZ, tako što bi se u novouređeno krivično delo iz člana 390. KZ uvrstio i prinudan rad.

- Ratifikovati Protokol uz Konvenciju Međunarodne organizacije rada broj 29 o prinudnom radu od 2014. godine.
- Bilo bi poželjno organizovanje raznih specijalizovanih obuka o otkrivanju trgovine ljudima radi radne eksploatacije, kako za inspektore rada tako i za tržišne inspektore, policijske službenike i druge zaposlene u državnim organima koji dolaze u kontakt sa slučajevima radne eksploatacije (sudstvo, tužilaštvo).
- Kada je u pitanju Strategija prevencije i suzbijanja trgovine ljudima, posebno ženama i decom, i zaštite žrtava od 2017. do 2022. godine, postoji nekoliko suštinskih stvari koje bi trebalo izmeniti. Najpre, raspodelu sredstava koja je predviđena Strategijom bi trebalo izvršiti na drugačiji način. Informisanje javnosti je značajno za borbu protiv ove pojave, tako da Ministarstvo kulture i informisanja svakako treba da dobija odgovarajuća sredstva za te svrhe, ali Ministarstvo unutrašnjih poslova ima značajniju ulogu u borbi protiv ove pojave, te bi u skladu sa time trebalo da dobija veća novčana sredstva. Takođe, kao što je u samoj Strategiji navedeno, zajednički i sveobuhvatan sistem prikupljanja i analize podataka o trgovini ljudima ne postoji, te bi i o tome trebalo voditi računa.

1.2. Zaštita kategorija lica koje su posebno izložene riziku od radne eksploatacije

1.2.1. Dece

Prethodnih godina je dosta urađeno na poboljšanju položaja dece koja se nalaze u procesu rada, kao i na suzbijanju zloupotrebe dečijeg rada. Postoje, međutim, značajni delovi zakonodavstva koji bi se mogli unaprediti, dok je situacija sa potencijalnom radnom eksploatacijom i prinudnim radom dece značajno pogoršana rešenjima u novousvojenom Zakonu o dualnom obrazovanju. Potencijalne mere koje se preporučuju u domenu izmene zakonodavstva obuhvataju sledeće:

- Izmeniti Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja tako da se uvede zakonska obaveza saradnje direktora i nastavnog osoblja u svim školskim ustanovama sa centrom za socijalni rad i eventualno sa sudom, kao i da se navedu jasni i precizni kriterijumi i uslovi na osnovu kojih bi škola mogla da određuje učenicima obavezu obavljanja društveno-korisnog, odnosno humanitarnog rada.
- Izmeniti Zakon o dualnom obrazovanju tako što će se najpre predvideti način ocenjivanja uspeha učenika pri realizaciji ugovora o učenju kroz rad, a potom predvideti i obavezu poslodavca da zaključi ugovor o radu sa učenikom koji je pokazao izuzetne rezultate, ili izmeniti Zakon o dualnom obrazovanju tako da se predvidi radni odnos kao model angažovanja učenika, u cilju potpune radnopravne zaštite.
- Izmeniti Zakon o dualnom obrazovanju tako da se predvidi bolja zaštita interesa deteta, tačnije da se najpre detaljno definiše šta je interes deteta, potom da se uvede zakonska obaveza saradnje između škole, poslodavca, Privredne komore i sindikalnih organizacija pri zaključenju ugovora o dualnom obrazovanju.
- Unaprediti pravni okvir u oblasti prosvetne inspekcije tako što će se prosvetnoj inspekciji proširiti ovlašćenje na osnovu kojeg će vršiti nadzor nad radom učenika kod poslodavaca sa kojima je škola zaključila ugovor o dualnom obrazovanju.
- Izmeniti Zakon o dualnom obrazovanju tako što će se predvideti obavezan pristanak deteta starijeg od 15 godina pri zaključivanju ugovora o učenju kroz rad (u protivnom, sadašnji način radnog angažovanja deteta ima elemente prinudnog rada).

Pored toga, potrebno je ustanoviti organ ili proširiti kapacitete postojeće inspekcije rada koja bi kontrolisala uslove pod kojima maloletnici rade. To podrazumeva kontrolu obavljanja poslova, a tiče se procene nadležnog organa da li konkretan posao šteti zdravlju i moralu deteta, kao i njegovom obrazovanju. Koncept Zakona o dualnom obrazovanju treba promeniti u skladu sa načelom autonomije volje i načela da posao ne utiče štetno na obrazovanje maloletnika. Detaljnija regulativa neophodna je na terenu noćnog rada maloletnika, kao i angažovanja dece mlađe od 15 godina koja po slovu ustava ne smeju raditi, ali *de facto* u praksi često bivaju angažovana u glumačkim i folklornim sekcijama, reklamnim projekcijama ili sportskim priredbama.

1.2.2. Iregularni migranti

Na osnovu izvršene analize može se zaključiti da iregularni migranti predstavljaju posebno osetljivu kategoriju radnika s obzirom na to da se samo Zakonom o upravljanju migracijama eksplicitno prepoznaju ilegalni migranti, dok se u Zakonu o strancima i Zakonu o zapošljavanju stranaca govori samo o načinu postupanja sa tim licima, odnosno o sankcionisanju poslodavaca koji zapošljavaju iregularne migrante. S obzirom na ovakvu situaciju neophodno je da odgovarajući nadležni organi razmotre donošenje mera za regularizaciju položaja iregularnih migranata i da se uzdrže u meri u kojoj je to moguće od kriminalizovanja ilegalnih migracija.

Kao jedna od preporuka nadležnim organima može biti da se vođenje migracione politike i upravljanje migracijama treba planirati, razvijati i uvrstiti u političke prioritete, posebno u odnosu na ilegalne migrante, odnosno migrante koji se nalaze u iregularnoj situaciji, koja su sada u pravnom vakumu bez pristupa osnovnim ekonomskim, socijalnim i kulturnim ljudskim pravima.

Pored ovih preporuka, kao još jedna mera u nizu kojom se može poboljšati položaj iregularnih migranata je sugestija Ministarstvu za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja da razmotri mogućnost uključivanja drugih kategorija na tržište rada tokom boravka na teritoriji Republike Srbije, kao i da se osigura da migranti, a naročito ilegalni migranti, odnosno migranti koji se nalaze u iregularnoj situaciji ne budu diskriminisani, uz vođenje računa da mogu biti ograničeni na neformalnu ekonomiju, kao i na to da nacionalnim propisima nisu prepoznati kao ranjive kategorije.

1.2.3. Lica upućena na rad kod drugog poslodavca

Nije teško uvideti da je institut upućivanja na rad kod drugog poslodavca ustanovljen u interesu samih poslodavaca. Upravo ova činjenica bi trebalo da bude dovoljna za razumevanje potrebe posebne zaštite zaposlenih, koji u ovim slučajevima rizikuju da postanu „sredstvo“ kojim poslodavci ostvaruju različite ciljeve. Umesto toga, zakonodavac ide u pravcu pogoršanja položaja zaposlenih koji se upućuju na rad, najpre kroz brisanje odredbe koja je onemogućavala smanjenje prava zaposlenog za vreme rada kod drugog poslodavca. Kada se uzmu u obzir i učestale zloupotrebe u praksi (neograničen broj upućivanja istog zaposlenog, fingiranje upućivanja, itd.) jasno je da se zaposleni konstantno dovode u nepovoljniji položaj.

Pored toga, treba napomenuti i da ovaj institut može biti zloupotrebjen na niz drugih načina, poput neograničenog upućivanja istog zaposlenog. Iz odredbi Zakona o radu ne proizlazi nikakvo ograničenje koje se u ovom smislu postavlja poslodavcu, tako da nije nerealno zamisliti situaciju u kojoj poslodavac svake godine istog zaposlenog upućuje na rad kod drugih poslodavaca. Ovakav ishod je posebno moguć u situaciji kada poslodavac „fingira“ upućivanje. Reč je o posebnom vidu zloupotrebe ovog instituta koji se ogleda u tome da poslodavac osniva više privrednih društava, te „upućuje“ zaposlenog na rad u takva privredna društva, dok suštinski zaposleni nastavlja da radi kod istog poslodavca. Pri tom, zaposleni iznova zaključuje ugovore

o radu na određeno vreme sa tim drugim „poslodavcima“ u kojima mu se neretko utvrđuju manja prava, što sve dovodi do nestabilnog i nesigurnog položaja takvog zaposlenog. Zaposleni se pri tome sve vreme nalazi u radnom odnosu na određeno vreme, što je izigravanje odredbi Zakona o radu. Stoga bi trebalo razmotriti mogućnost uvođenja pravila kojim bi se suzilo pravo poslodavca da neograničeni broj puta upućuje na rad istog zaposlenog, pre svega kroz ustanovljavanje uslova koji se ogleda u obaveznoj saglasnosti tog zaposlenog, bez obzira na vreme trajanja upućivanja. Takođe, u ovim situacijama bi trebalo posebno ispitati osnovanost upućivanja, tj. postojanje stvarnih razloga za upućivanje na rad kod drugog poslodavca.

Konačno, poseban problem se ogleda i u nedovoljnoj aktivnosti i angažovanju državnih institucija (pre svega, inspekcije rada). Zaštita zaposlenih bi se mogla postići i kroz intenziviranje aktivnosti ovih institucija u polju nadzora i kontrole nad primenom propisa o upućivanju.

1.2.4. Lica upućena na privremeni rad u inostranstvo

Kada je u pitanju položaj zaposlenih koji su od strane poslodavaca upućeni na privremeni rad u inostranstvo treba napomenuti da je Republika Srbija zemlja emigracije i zemlja sa dugom tradicijom upućivanja zaposlenih od strane poslodavaca na privremeni rad u inostranstvo. Upućivanje zaposlenih na rad u inostranstvo se javlja kao posledica savremenih tržišnih uslova koji poslovanje proširuju i van granica Republike Srbije a zatim i kao posledica visoke stope nezaposlenosti i niskih primanja zaposlenih. Donošenjem Zakona o uslovima za upućivanje zaposlenih na privremeni rad u inostranstvo učinjen je veliki korak kada je u pitanju zaštita pre svega osnovnih prava zaposlenih pri upućivanju i za vreme rada u inostranstvu, prava na obavezno socijalno osiguranje, bezbednost i zdravlje na radu, uređuju se uslovi, postupak i obaveze poslodavca u vezi sa upućivanjem zaposlenih, kao i nadzor nad primenom ovog zakona. Ono što su problemi koji se javljaju u praksi kada je u pitanju upućivanje zaposlenih na privremeni rad u inostranstvo su loša kontrola upućivanja od strane nadležnih državnih organa, zloupotreba pravnih praznina od strane poslodavaca i nedostatak odredbi koje bi na bolji i potpuniji način regulisale ovaj segment radnog prava.

Analizirajući Zakon o uslovima za upućivanje zaposlenih na privremeni rad u inostranstvo, zaključuje se da je u praksi sasvim moguća situacija da poslodavac uputi zaposlenog na rad u inostranstvo, i to već sledećeg dana nakon što stupi na rad, jer Zakon u tom smislu ne pruža radniku odgovarajuću zaštitu.

Takođe, Zakon ne propisuje uslove koje svaki poslodavac mora da ispunjava ako šalje svoje zaposlene u inostranstvo, za razliku od hrvatskog Zakona o privremenom zapošljavanju u inostranstvu, koji sadrži uslove za sprečavanje zloupotrebe, pa je kao jedan od uslova koji poslodavac u Hrvatskoj mora da ispunjava, taj da je potrebno da bar 25% njegovih radnika radi u Hrvatskoj, ne računajući administrativne radnike. Čini se da bi takvo rešenje moglo poslužiti kao inspiracija ili model i našem zakonodavcu prilikom uređivanja položaja zaposlenih upućenih na rad u inostranstvo. Reforma Zakona bi trebalo da ide i u pravcu propisivanja određenog novčanog kapitala kao uslova za registrovanje preduzeća koja će upućivati zaposlene u inostranstvo, ili da pre slanja zaposlenih na rad u inostranstvo kao depozit bude ostavljen iznos zarada koje će im isplatiti u toku tog perioda. U suprotnom je moguće da se sa simboličnim početnim kapitalom registruju poslodavci koji će ustupati svoje radnike kompanijama u inostranstvu i zarađivati isključivo od takve vrste posredovanja, iako za tako nešto nemaju dozvolu.

Jedan od najvećih problema u vezi sa primenom Zakona o uslovima za upućivanje zaposlenih na privremeni rad u inostranstvo i ostvarivanjem i zaštitom prava zaposlenih, predstavlja član 8. Zakona koji stavlja zaposlene na određeno vreme upućene na privremeni rad u inostranstvo u nepovoljniji položaj u odnosu na zaposlene koji na određeno vreme rade u zemlji. Naime, prema Zakonu o radu zaposleni može najviše 24 meseca da provede u statusu zaposlenog na određeno vreme, sa ili bez prekida, dok se prema Zakonu o

uslovima za upućivanje zaposlenih na privremeni rad u inostranstvo vreme provedeno na radu u inostranstvu ne računa u ukupan rok koji zaposleni može da provede u statusu zaposlenog na određeno vreme.

Takođe, bez obzira na ovlašćenja koja imaju organi nadzora, kontrola primene zakona i zaštita prava zaposlenih je u praksi na slabom nivou, što dovodi do kršenja odredaba zakona i prava zaposlenih.

1.2.5. Lica ugrožena rizikom siromaštva

Ono što bi uticalo na promenu položaja lica ugroženih rizikom od siromaštva jeste promena na tržištu rada kroz povećanja broja slobodnih radnih mesta, što se može promeniti samo kroz adekvatne državne politike. Ako uzmemo u obzir da su u riziku od siromaštva često izloženi i stari, koji žive u višočlanim porodicama koje izdržavaju penzijom, ostaje otvoreno pitanje državne politike smanjenja plata i penzija od 2013. godine. Iako država pravi prve korake na putu rešavanja socijalne isključenosti, potrebno je preduzeti konkretne mere kroz zakonske norme koje bi ovu kategoriju učinile pravno vidljivom, kako bi im se obezbedio isti položaj sa ostalim zaposlenima i time sprečila diskriminacija. Dobar primer predstavlja Zakon o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje, koji predviđa vraćanje dela plaćenih doprinosa za poslodavca koji zapošljava lica mlađa od 30 godina koje se na evidenciji nezaposlenosti nalazi duže od šest meseci, kao i starija lica i lica sa invaliditetom. Ovakva politika podsticaja bi dovela do smanjenja nezaposlenosti, povećanja mesečnih prihoda po članu domaćinstva, smanjenja diskriminacije teže zapošljivih grupa, a time smanjila socijalnu isključenost.

1.3. Rizik radne eksploatacije u postupku zapošljavanja

Prilikom realizacije postupka zapošljavanja, lica koja traže zaposlenje mogu se naći u različitim rizicima koji dovode do njihove radne eksploatacije. Potrebno je izvršiti različite zakonske intervencije kako bi se ovi rizici eliminisali, ili makar umanjili.

Nacionalna služba za zapošljavanje (NSZ) nije klasičan posrednik pri zapošljavanju, već javna ustanova kojoj su dodeljene različite nadležnosti koje prevazilaze jednostavnu funkciju posredovanja. Imajući to u vidu, nadležnost NSZ bi morala da bude proširena i na period nakon posredovanja. Od uvođenja u evidenciju pa do pronalaženja posla, postoji niz obaveza koje tražilac posla treba da ispuni. Ukoliko ih ne ispuni, smatra se da saradnja u potpunosti nije ostvarena i da kandidat nije zainteresovan za traženje posla. S druge strane, ukoliko tražilac zaposlenja nije zadovoljan uslugom NSZ jedino mu ostaje da odustane od traženja posla uz pomoć savetnika za zapošljavanje. Obaveze poslodavca kao korisnika usluga NSZ su više tehničke prirode. Ne vrši se detaljna provera onoga što traži poslodavac, tj. uslova koje kandidati treba da ispune, u smislu opravdanosti, i uslova rada koje poslodavac prikazuje. Upravo ovde postoji najveća opasnost od diskriminacije u pogledu uslova koje kandidat treba da ispuni, ili kasnije radne eksploatacije zaposlenog. Bilo bi poželjno da NSZ ima ovlašćenje da zajedno sa poslodavcem koriguje kriterijume koje poslodavac zahteva od kandidata da bi obavljao konkretne poslove u pitanju, ukoliko oni očigledno ne spadaju u specifične zahteve profesije. Zatim, kada kandidat koji je izabran treba da zaključi ugovor sa poslodavcem može se desiti da poslodavac ne ostane pri onim uslovima koji su kandidatu bili ponuđeni. U ovom slučaju NSZ nema nikakvog uticaja jer čak i da insistira da poslodavac ispuni obećano, a on to ne učini, ne postoji nikakva sankcija za poslodavca. Kada se dese ovakve situacije one bi morale da utiču na dalju saradnju NSZ sa konkretnim poslodavcem, dok bi savetnici pri zapošljavanju morali da imaju obavezu da tako nešto prijave inspekciji rada.

U istim takvim situacijama, privatne agencije za zapošljavanje bi morale da imaju obavezu da reaguju na adekvatan način. Angažovanje agencije za zapošljavanje na polju kontrole radnog odnosa nakon

njegovog zasnivanja ne bi zasigurno bilo efikasno rešenje, budući da bi tako nešto stvaralo dodatne troškove rada agencija koje bi neko morao da snosi. Poslodavac to sigurno ne bi imao interesa da čini, jer onda ne bi ni koristio usluge agencije. U interesu zaposlenog bi bilo da on te troškove pokrije, ali što je nivo njegove zarade bliži minimalnom iznosu njegova želja za takvim oblikom kontrole opada, a želja za očuvanjem bilo kakvog zaposlenja raste. Funkcionalno rešenje bi se moglo naći u mehanizmu obaveznog obaveštavanja NSZ o zaključenom ugovoru nakon posredovanja, a u skladu sa prethodno iznetim predlogom uspostavljanja kontrolne nadležnosti ove institucije.

Takođe, kod oduzimanja dozvole za rad agencijama koje posreduju u zapošljavanju, sankcija bi trebalo da bude proširena i da se ne odnosi samo na zabranu obavljanja poslova posredovanja u zapošljavanju za osnivače agencije kojoj je oduzeta dozvola, nego da obuhvata zabranu osnivanja i obavljanja poslova posredovanja u zapošljavanju putem studentskih i omladinskih zadruga, kao i zapošljavanja putem agencija za privremeno zapošljavanje.

Problem registrovanja više pravnih lica koja se bave istim ili srodnim poslovima (agencija za zapošljavanje, agencija za posredovanje u zapošljavanju, studentske ili omladinske zadruge) mogao bi se rešiti izmenama Pravilnika o kriterijumima, načinu i drugim pitanjima od značaja za sprovođenje mera aktivne politike zapošljavanja, tako da se izričito zabrani da se u prostorijama u kojima delatnost obavlja agencija za posredovanje u zapošljavanju obavljaju delatnost i omladinska zadruga ili agencija za privremeno zapošljavanje.

Zadruge bi mogle da se popularizuju na tržištu i da mladima omoguće brže zapošljavanje kod poslodavaca. S obzirom na to da je stručna praksa sve češće obavezni deo višeg i visokog obrazovanja, zadruge bi mogle da pomognu visokoškolskim ustanovama u realizaciji studentske prakse. Takođe, poslovanje zadruga i zadovoljstvo poslodavaca i zadrugara se može unaprediti boljom analizom podataka kojima zadruga raspolaže i boljim uparivanjem kvalifikacija kandidata sa zahtevima posla.

U praksi je potreban veći stepen sigurnosti zadrugara. Kontrola rada studentskih zadruga je potrebna kako bi se sprečile zloupotrebe. Zakon o zadrugama daje mogućnost kontrole od strane zadrugara koji aktivno učestvuju u donošenju odluka i formulisanju poslovne politike. Osim interne kontrole, poslovanje zadruga bi trebalo kontrolisati i eksterno. Eksterna kontrola se obavlja zadružnom revizijom, koji mogu vršiti lokalni ili regionalni zadružni savezi. Deo problema bi se mogao rešiti usklađivanjem Zakona o zadrugama sa Opštim pravilima studentskog i omladinskog zadrugarstva.

Agencije za privremeno zapošljavanje se pojavljuju kao odgovor na savremenu ponudu i tražnju u oblasti tržišta rada koja zahteva pre svega brzinu kako od strane poslodavca kome je radna snaga potrebna u što kraćem periodu tako i lica koje želi da radi. Donošenjem zakona u ovoj oblasti i strogim nadzorom nad njegovom primenom ovakav način zapošljavanja bi mogao da doprinese efikasnijem zapošljavanju lica kao i ostvarivanju njihovih prava. Pre svega kada se radi o odgovornosti agencije prema zaposlenima gde agencije moraju ispunjavati svoje obaveze prema angažovanom radniku, ali i domašaja ustupanja zaposlenih u odnosu na lica koja su direktno zaposlena kod poslodavca. Precizno uređenje međusobnih odnosa sve tri strane iz ovog odnosa podrazumeva regulisanje pitanja bezbednosti i zdravlja na radu, naknade štete koja se može pojaviti za sve tri strane, kao i mogućnost ostvarivanja kolektivnih prava zaposlenih angažovanih preko agencija.

1.4. Uslovi rada koji mogu dovesti do radne eksploatacije

1.4.1. Suzbijanje i kažnjavanje tzv. rada na crno i zloupotrebe nestandardnih ugovora o radu

Nejednakošću odnosa ugovornih strana kod ugovora o radu, poslodavac kao jača strana, koristeći se zakonskim rešenjima, koja mu to omogućavaju, izbegava njihovu primenu, čime dolazi do nesaglasja ugovorenih

i faktičkih uslova rada, što neminovno vodi radnoj eksploataciji. Razmatrajući zakonska rešenja koja se tiču ugovora o radu kao pravnog osnova radnog angažovanja, zaključujemo da se uvođenjem *fikcije postojanja radnog odnosa* kako bi se sprečio rad na crno doprinosi njegovom suzbijanju. Time se, međutim, u potpunosti ne eliminiše i rizik radne eksploatacije, jer neispunjenje zahteva forme ugovora o radu, koja je zaštitnog karaktera, vodi mogućnosti jednostranog određivanja (zapravo, nametanja) uslova rada od strane poslodavca.

Nesaglasnost ugovorenih i faktičkih uslova rada vidna je i u slučaju tzv. „službenog puta u inostranstvo“, kada u cilju izbegavanja primene odredaba Zakona o uslovima za upućivanje zaposlenih na privremeni rad u inostranstvo i njihovoj zaštiti, poslodavci ne zaključuju sa zaposlenima aneks ugovora o radu radi premeštaja u drugo mesto rada, već ih „upućuju na službeni put“.

Premda predstavlja nestandardni ugovor o radu, ugovor o radu na određeno vreme se u praksi pojavljuje kao pravilo, a ne kao izuzetak, a zloupotrebi ovog instituta doprinosi i maksimalno trajanje ugovora od 24 meseca, te bi rok morao biti kraći.

Praksa nezaključivanja ugovora o radu prati i probni rad koji se izvodi mimo zakonskih odredaba, odnosno kada služi kako bi poslodavci uspostavili faktički rad koristeći nepoznavanje propisa od strane angažovanih lica. Izbegavajući zaključivanje ugovora o radu, poslodavci pronalaze alternativu i u ugovorima kojima se ne zasniva radni odnos, čime zaobilaze primenu za njih nepogodnih odredaba Zakona o radu, tj. odredaba čija je primena skopčana pre svega sa nemalim (neposrednim i posrednim) troškovima, a zatim i sa neželjenim ograničavanjem poslodavčevih (upravljačkih, normativnih i disciplinskih) ovlašćenja. Nepostojanje detaljnije zakonske regulative u oblasti radnog angažovanja van radnog odnosa i zakonska nepreciznost u postojećim odredbama ostavljaju poslodavcima široko polje za zloupotrebu i stavljaju radnike u osetljiv položaj podložan razvoju radne eksploatacije. Rad na crno ima ozbiljne implikacije, naročito po mlade, koji zbog svog položaja često prihvataju nesigurne uslove rada, znatno niže zarade od propisanih zakonskim minimumom i značajno smanjenu zaštitu svojih prava koja su im garantovana Zakonom o radu, čime su lišeni socijalnih davanja, prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja i pristupa zdravstvenoj zaštiti.

1.4.2. Rizik diskriminacije na radu

Kada je reč o diskriminaciji u oblasti rada, zakonodavni okvir se smatra dobrim i kvalitetnim, uglavnom potpunim i zaokruženim. U primeni zakona međutim dolazi do različitih poteškoća, zbog kojih su žrtve diskriminacije lišene zaštite. Ovo se naročito odnosi na sudsku zaštitu, budući da je zabeležen niz odluka sudova u kojima antidiskriminacioni propisi nisu pravilno primenjeni. Početak rešavanja problema loše primene dobrog zakona u praksi leži u edukaciji i organizovanju obuke za sudije koje će im pomoći da obavljaju svoju delatnost u skladu sa zakonom. Diskrepanca između zakona i prakse leži i u podacima o efikasnosti sudija u ovim postupcima koje je sam zakon okarakterisao kao „hitne“ ali koji se ne tretiraju kao takvi. Dobro rešenje predstavlja mogućnost korišćenja revizije kao vanrednog pravnog leka koji je uvek dozvoljen. To uliva određenu pravnu sigurnost jer će o postupku odlučivati Vrhovni kasacioni sud. Međutim i tu se javljaju propratni problem u vidu prolongiranja dužine trajanja postupka, većih rashoda za stranku i neujednačenu praksu i ove instance.

1.4.3. Rizik zlostavljanja na radu

Sprečavanje zlostavljanja na radu nije u praksi primene Zakona o sprečavanju zlostavljanja na radu dalo zadovoljavajuće rezultate. Nedostaci ovog propisa su značajni i dovode kako do nemogućnosti njegove primene, tako do pogrešne primene i pravne nesigurnosti. Sve ove situacije rezultiraju odsustvom zaštite zaposlenog od zlostavljanja na radu.

U tom smislu, moguće je, između ostalog, uočiti sledeće probleme u vezi sa primenom Zakona o sprečavanju zlostavljanja na radu:

- Prva poteškoća koja se javlja u praktičnoj primeni odredbi Zakona je poistovećivanje diskriminacije na radu (pri zapošljavanju, na radu i u vezi sa radom) i zlostavljanja na radu. Ovde se radi o dve različite pojave kod kojih se razlikuje način na koji su zakonski regulisane, što dalje vodi tome da se različito sankcionišu, budući da su različite radnje izvršenja i motivi. Motiv je osnovna tačka razlikovanja - kod diskriminacije se osoba lišava prava zato što poseduje određene lične karakteristike koje je opredeljuju kao pripadnika jedne šire grupe; kod zlostavljanja na radu, osnovni pokretač nedozvoljenog postupanja jeste lični odnos prema žrtvi (ljubomora, ljutnja, netrpeljivost) koji ne potiče od postojanja predrasuda prema grupi kojoj ona pripada, ili čista ekonomska dobit (tzv. strateški mobing). Ono što je slično i dovodi do poistovećivanja ovih pojava su slične ili iste posledice: ponižavanje zaposlenog, usamljenost, lično obezvređivanje, neprilagođenost okruženju, narušavanje zdravlja kao posledica produženog stresa i slično. Zbog primene različitih zakonskih odredbi i nadležnosti različitih organa, neophodno je jasno razgraničiti koje radnje predstavljaju radnje diskriminacija na radu, a koje radnje zlostavljanja na radu. Poistovećivanju ove dve pojave doprinosi i to što sam Zakon o sprečavanju zlostavljanja na radu određuje da se njegove odredbe primenjuju i na slučajeve seksualnog uznemiravanja u skladu sa Zakonom o radu koji predviđa seksualno uznemiravanje kao oblik diskriminacije. U konkretnim situacijama, gde je teško odrediti da li je određeno seksualno uznemiravanje oblik diskriminacije ili zlostavljanja, oštećenom se savetuje da se opredeli u zavisnosti od toga u kom režimu zaštite će lakše ostvariti svoja prava.
- Drugi nedostatak vezuje se za nedovoljno precizno određenje aktivne i pasivne legitimacije. Najpre u članu 6. Zakon o sprečavanju zlostavljanja na radu vrlo jasno određuje da se izvršiocem zlostavljanja smatra poslodovac sa svojstvom fizičkog lica ili odgovorno lice kod poslodavca sa svojstvom pravnog lica, zaposleni ili grupa zaposlenih kod poslodavca, koji vrši zlostavljanje. Ali, u samom zakonu postoje članovi koji nisu precizno formulisani zbog čega se može steći utisak da neka lica ipak nisu pasivno legitimisana. Konkretno, članom 29. stavom 2. predviđeno je da pravo da podnese tužbu protiv poslodavca zbog zlostavljanja na radu ima i zaposleni koji nije zadovoljan ishodom postupka zaštite od zlostavljanja kod poslodavca. Iz ove odredbe se moglo bi se zaključiti da sam izvršilac zlostavljanja nije pasivno legitimisan iako to svakako jeste. Nedovoljna određenost zakona u pogledu pasivne legitimacije već je u praksi dovela do situacija da se žrtve zlostavljanja ne odlučuju da pokrenu postupak u situacijama gde je zlostavljanje dovelo do prestanka radnog odnosa. Zakon o sprečavanju zlostavljanja na radu se mora tumačiti tako da obuhvati poslodavca i odgovorno lice kod kojih je žrtva zlostavljanja bila radno angažovana u periodu kada je zlostavljanje vršeno.
- Ovim Zakonom mnoga lica potencijalno mogu biti uskraćena za zaštitu od zlostavljanja na radu. Na primer, kada više pravnih lica dele poslovni prostor; kada je neko lice angažovano kod poslodavca koji zaključi ugovor o poslovnoj saradnji odnosno izvršavanju određenih poslova za drugo pravno lice. U tim slučajevima, zaposleni koji trpi zlostavljanje od strane zaposlenog drugog pravnog lica ne može tužiti poslodavca zlostavljača jer to nije i njegov poslodavac, a ni svog poslodavca jer zlostavljanje ne vrši zaposleni nad kojim on ima kontrolu. Zakon se ne može primeniti ni u slučaju kada zlostavljanje vrši osnivač ili vlasnik pravnog lica. Ovde je preporuka da se proširi domen zakona i na ova lica i samim tim se omogući da veći broj lica, koja potencijalno mogu biti zlostavljana na radu, zatraži sudsku zaštitu.
- Pravilnik o pravilima ponašanja poslodavaca i zaposlenih u vezi sa prevencijom i zaštitom od zlostavljanja na radu potvrđuje da se neće smatrati zlostavljanjem „pojedinačni akt poslodavca o pravima, obavezama, i odgovornostima iz radnog odnosa, protiv kojeg zaposleni ima pravo na zaštitu propisanu zakonom“ (član 13). Pravilnik na ovaj način potpuno isključuje pojedinačne akte kao predmet postupka povodom zlostavljanja, a upravo je donošenje ovih akata instrument

kojim se vrši zlostavljanje. U tom smislu, nadamo se da će buduće izmene Zakona i pravilnika koji doprinosi njegovom sprovođenju omogućiti tužbu protiv pojedinačnog akta poslodavca.

- Nedostatak Zakona predstavlja i obaveza žrtve zlostavljanja da pokrene prethodni postupak kod poslodavca osim kada je zlostavljač sam poslodavac, odn. odgovorno lice u pravnom licu. Dakle, zaposleni kojeg zlostavlja drugi zaposleni ne može odmah da se obrati sudu. Ovde je jasna želja zakonodavca da, u situacijama gde je to moguće, u jednom internom, poverljivom postupku dođe do mirnog rešenja spora. Ono što je problematično je to što je pokretanje prethodnog postupka propisano kao obaveza (a ne kao mogućnost, što bi bilo bolje rešenje) što će se pokazati kao nepraktično rešenje u situacijama kada je jasno da postupak mirenja neće biti pozitivno okončan, a zaposleni i dalje trpi zlostavljanje dok se prethodni postupak ne okonča, a sve da bi na kraju prethodnog postupka stekao pravo da pokrene spor.
- U samoj definiciji zlostavljanja iz člana 6. Zakona o sprečavanju zlostavljanja na radu postavljen je zahtev da se ponašanje prema zaposlenom ili grupi zaposlenih kod poslodavca ponavlja. U daljem tekstu zakona se ne određuje kad će se smatrati da se radnja ponavlja zbog čega je to nešto što ostaje sudskoj praksi da preciznije uredi. Potencijalno se može zamisliti situacija u kojoj bi jednokratna radnja stvorila trajne posledice. Rešenje bi bilo fokusirati se na trajanje posledice nekog akta ili radnje, a ne na trajanje same radnje. Svakako jedna radnja se ne može posmatrati izolovano već se uvek moraju sagledati sve okolnosti slučaja, proceniti ponašanje zlostavljača, nameru iskazanu takvim ponašanjem i kakve je efekte to ponašanje proizvelo na lice koje je zlostavljano.
- U pogledu sankcije za zlostavljača, nakon uspešno okončanog prethodnog postupka, tj. nakon postignutog sporazuma posredstvom miritelja, izvesno je da sankcije najverovatnije neće biti. Postupak nije javan i sam zlostavljač vrlo verovatno neće u sporazumu pristati na bilo kakvu sankciju. U slučaju osuđujuće sudske presude, Zakon o sprečavanju zlostavljanja na radu ne govori ništa. Ona, u skladu sa Zakonom o radu, može predstavljati otkazni razlog, a naknada štete koju poslodavac mora da isplati žrtvi može biti predmet regresnog zahteva poslodavca prema izvršiocu. U ovoj situaciji, gde poslodavac nije neposredni izvršilac zlostavljanja, poslodavac ostaje bez sankcije iako je njegova dužnost da obezbedi zdravu radnu sredinu. Poslodavac ima pravo na regresni zahtev, ukoliko je zaposleni štetu učinio namerno ili krajnjom nepažnjom, a pošto je za zlostavljanje uvek potrebna namera, očigledno će poslodavac uvek imati pravo na regresni zahtev pa jedina sankcija koja bi ga mogla pogoditi je moralna osuda zbog objavljivanja presude. Zakon takođe ne sankcioniše poslodavca koji je propustio da stvori zdravu radnu sredinu, što direktno utiče na nezainteresovanost poslodavca da pruži preventivnu zaštitu zaposlenima, a i da se uključi u postupak povodom zlostavljanja. Ovde se mora primetiti da je na ovaj način sam zakon omogućio pasivnost poslodavca. Ne možemo se uzdati u svest poslodavca da postojanje zlostavljanja može imati negativan uticaj na profit zbog povećanja broja zaposlenih koji koriste pravo na plaćeno odsustvo sa rada iz zdravstvenih razloga (tzv. bolovanje), davanja otkaza i plaćanja otpremnina, smanjene produktivnosti rada u takvoj atmosferi, i da će to biti motiv da obezbedi zdravu radnu sredinu, već je neophodno uvesti objektivnu odgovornost poslodavca u slučajevima kada zaposleni vrši zlostavljanje drugih zaposlenih.

1.4.4. Rizik povrede bezbednosti i zdravlja na radu

Bezbednost i zaštita zdravlja na radu nije na zadovoljavajući način regulisana, a postoje i značajne prepreke delotvornoj primeni Zakona o bezbednosti i zdravlju na radu. Poslodavci ispunjenje zakonskih obaveza u oblasti bezbednosti i zdravlja često vide kao nepotreban rashod trudeći se da ga eliminišu ili bar umanje. To je posebno izraženo prilikom obezbeđivanja adekvatnih uslova za rad zaposlenih i opreme u oblasti građevinarstva i industrije. Dodatno zabrinjava činjenica da je čak 30% poginulih u ovim delatnostima radilo „na crno“. U njihovom slučaju ne vodi se dovoljno računa o stručnoj osposobljenosti radnika za obavljanje tih poslova i o njihovom osposobljavanju za bezbedan i zdrav rad. Takođe, poslodavci takvim licima ne daju

na korišćenje adekvatnu opremu za ličnu zaštitu na radu. Posledica svega navedenog jeste povećan rizik od povređivanja što, uzevši u obzir da im se u uslovima rada na crno ne uplaćuju doprinosi za obavezno socijalno osiguranje, dodatno otežava njihov položaj.

1.4.5. Sprečavanje pogoršanja uslova rada, uskraćivanja osnovnih prava iz radnog odnosa i sužavanja njihovog obima

Zakon o radu sadrži više nejasnih odredaba i pravnih praznina koje mogu dovesti do značajnog pogoršanja uslova rada, pa i rezultirati radnom eksploatacijom. Neki od osnovnih uočenih nedostataka su sledeći:

- Nedovoljno je precizno određeno pitanje dežurstva i pripravnosti za rad u Zakonu u radu – potrebno je njegovo jasno određenje (odnosno postavljanje granica boravka zaposlenih u ovom režimu).
- Neophodno je izričito propisati Zakonom o radu da je kod poslova sa nepunim radnim vremenom zabranjen prekovremeni rad. Za lica koja rade sa nepunim radnim vremenom se uvećana zarada za prekovremeni rad isplaćuje samo kada se radi duže od punog radnog vremena, čime su zaposleni sa nepunim radnim vremenom dovedeni u nepovoljniji položaj. Oni mogu raditi prekovremeno, uz plaćanje uvećane zarade za rad duži od ugovorenog (nepunog) radnog vremena.
- Potrebne su izmene člana 53. Zakona o radu koji reguliše pitanje prekovremenog rada:
 - a) Prekovremeni rad mora predstavljati izbor zaposlenog, a ne njegovu dužnost;
 - b) Neophodno je da se uredi forma uvođenja prekovremenog rada od strane poslodavca, poželjno je da to bude pisani akt koji zaposleni potpisuje čime izričito daje svoj pristanak;
 - c) Potrebno je uvođenje prethodnog roka u kojem je poslodavac dužan da obavesti zaposlene o prekovremenom radu.
- Kod pitanja strukture zarade potrebno je jasno razgraničiti zarade od drugih primanja na osnovu radnog odnosa – najbolje rešenje je da zakonodavac primeni isti fiskalni režim na različite kategorije primanja.
- Potrebno je utvrđivanje obaveze za poslodavce da donesu poseban pravilnik o kriterijumima za utvrđivanje rezultata rada zaposlenih i vrednovanje rezultata rada i sposobnosti zaposlenih.
- Postojećem tekstu člana 67. Zakona o radu u stavu 5. neophodno je preformulisati odredbu tako da se jasno naglasi da je poslodavac dužan da obezbedi kako nedeljni odmor koji je prethodno uskratio zaposlenom, tako i nedeljni odmor koji mu po Zakonu o radu u toj nedelji inače pripada.
- Potrebno je obavezati poslodavca da utvrdi vremenski interval u toku radnog vremena kada će zaposleni moći da koristi pravo na odmor u toku rada i da o tome blagovremeno obavesti zaposlenog.
- Treba precizno odrediti dužinu pripadajućeg dela godišnjeg odmora kada zaposleni ovo pravo prvi put stiče kod novog poslodavca (učiniti je zavisnom od vremena provedenog na radu).
- Trebalo bi razmotriti mogućnost uvođenja prava zaposlenog da bira između isplate novčane naknade za neiskorišćeni deo godišnjeg odmora, izdavanja potvrde o preostalim danima godišnjeg odmora ili čak predviđanje mogućnosti da zaposleni iskoristi pravo iz potvrde u trajanju od godinu dana od dana izdavanja.
- Član 77. stav 4. Zakona o radu kojim se određuje ko su članovi uže porodice neophodno je izmeniti u korist vanbračnog partnera (uključiti ga u enumeraciju članova uže porodice, jer porodicu u smislu Porodičnog zakona mogu činiti i vanbračni partneri sa detetom). Isto važi i za stav 3. člana 79. Zakona o radu, kojim se određuju uslovi za mirovanje radnog odnosa u slučaju upućivanja supružnika na rad u inostranstvo. Na ovaj način će se otkloniti diskriminacija vanbračnih partnera u slučajevima korišćenja plaćenog odsustva.

- Poželjno je predvideti obavezu poslodavca da usvoji obrazložen i opravdan zahtev zaposlenog za plaćeno odsustvo u slučaju teže bolesti ili smrti člana porodičnog domaćinstva. Sadašnje rešenje je dobro jer se pravo realizuje automatski, ali istovremeno stvara nesigurnost kod zaposlenog o tome da li je poslodavac konstatovao njegov zahtev za korišćenje plaćenog odsustva.

Ukoliko bi predložene izmene bile uzete u razmatranje, neke od mogućih zloupotreba dale bi se izbeći, čime bi zaposlenima bilo omogućeno celovito uživanje pripadajućih prava.

1.5. Propisi u oblasti socijalne zaštite koji mogu dovesti do radne eksploatacije

Postoji više odredbi u propisima u oblasti socijalne zaštite koje su sporne sa stanovišta zabrane radne eksploatacije i prinudnog rada. Svi uočeni nedostaci odnose se na činjenicu da se prava iz socijalne zaštite ne mogu uslovljavati nametnutim radnim angažovanjem. Prava iz socijalne zaštite posledica su društveno odgovorne uloge države koja se stara o onim građanima koji se trenutno nalaze u stanju socijalne potrebe. Ovo međutim ne može da proizvede pravo države da zahteva njihovo radno angažovanje na bilo kojem poslu, bez obzira na kvalifikacije i psihofizičko stanje lica. Stavljajući u izgled gubitak nekog socijalnog prava onima koji odbiju da se radno angažuju, država ih zapravo prinuđuje na radnu aktivaciju nezavisno od njihove volje i po pravilu u uslovima koji su ispod minimuma standarda koji važe za radni odnos. U tom smislu su preporuke sledeće:

- Izmeniti Zakon o socijalnoj zaštiti tako da detaljnije reguliše uslove za ostvarivanje prava na korišćenje novčane socijalne pomoći i izbrisati član 86. istog zakona kojim je propisano da je korisnik novčane socijalne pomoći dužan da prihvati posao koji mu ponudi organizacija nadležna za poslove zapošljavanja, u skladu sa Zakonom o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti. Pravo na korišćenje novčane socijalne pomoći ne treba povezivati sa obavezom radnog angažovanja, posebno ne na poslovima koji ne odgovaraju stručnom profilu i sposobnostima lica koje traži posao.
- Uredbu o merama socijalne uključenosti korisnika novčane socijalne pomoći treba izmeniti brisanjem člana 2. stav 2. tačka 5. koji uvodi obavezu društveno korisnog rada, odnosno rada u lokalnoj zajednici kao uslova za ostvarivanje prava na korišćenje novčane socijalne pomoći. Ovakav rad je protivustavan (suprotan članu 26. Ustava kojim se zabranjuje prinudni rad) i spada u primere prinudnog rada pod uslovima koji su daleko ispod standarda dostojanstvenog rada lica.
- Uredbu o merama socijalne uključenosti korisnika novčane socijalne pomoći treba izmeniti brisanjem člana 4. tačka 1. kojima je dato ovlašćenje centru za socijalni rad da korisniku novčane socijalne pomoći umanjuje i uskraćuje pravo na novčanu socijalnu pomoć u slučaju neopravdanog neizvršenja obaveze iz individualnog plana aktivacije. Cilj mera koje sprovodi Nacionalna služba za zapošljavanje trebalo bi da bude iznalaženje najpovoljnije opcije radnog angažovanja za lice koje traži posao, a ne mehanička obrada podataka o licima u pitanju, uz mogućnost oduzimanja prava iz socijalne zaštite koja ne smeju da zavise od faktora njegove zapošljivosti.

1.6. Ostali uočeni problemi

U toku istraživanja uočeno je da je veoma teško sprovesti statističku analizu sudske prakse, zbog lošeg načina evidentiranja i obrade predmeta. Ukazano je na nužnost vođenja ažurnije, preciznije, jasnije i detaljnije statistike od strane sudova, tako što bi, pored godišnjih izveštaja koji sadrže statistiku samo o ukupnom broju procesuiranih dela, postojala na primer, detaljnija baza koja bi omogućavala pretraživanje po nazivu krivičnog dela ili po konkretnom članu Krivičnog zakonika. Takva detaljnija statistika mogla bi da

bude zajednička za sve osnovne sudove, za sve više i za sve apelacione sudove iste stvarne nadležnosti, a što bi omogućilo lakši uvid u podatke, a samim tim bi bila kvalitetnija i verodostojnija.

Pored toga, kao jedan od osnovnih problema u realizaciji postojećeg pravnog okvira uočen je veoma slab sistem nadzora nad njegovom primenom. Do ovoga dolazi iz različitih razloga, od kojih su neki objektivne prirode i mogu se rešiti zakonodavnom inicijativom, kao i intervencijom nadležnih organa na terenu. Iako Inspektorat za rad ima relativno široka ovlašćenja, ta ovlašćenja ne obuhvataju sve privredne grane kojima je svojstven značajan rizik radne eksploatacije zaposlenih i drugih kategorija radnika (to se naročito odnosi na poljoprivredu i rad u domaćinstvu), te bi stoga trebalo doneti zakonska rešenja koja će im to omogućiti. Sa druge strane, broj inspektora koji rade u okviru Inspektorata je nesrazmeran sa brojem registrovanih privrednih subjekata (trenutno postoji 240 inspektora rada, a registrovanih privrednih subjekata je oko 350 000), tako da bi trebalo obratiti pažnju i na to da se njihov broj poveća kao i da im se omoguće kvalitetniji uslovi rada.

2. INSTITUCIONALNI OKVIR BORBE PROTIV RADNE EKSPLOATACIJE

2.1. Ostvarivanje i interna zaštita radnih prava kao instrument prevencije i zaštite od radne eksploatacije

Udaljavanje od garantija osnovnih radnih prava je redovno povezano sa nastojanjima poslodavaca da snize troškove rada, radi očuvanja kontinuiteta poslovanja, izbegavanja insolventnosti, ali i postizanja konkurentske prednosti i maksimizacije profita. Radnicima, otud, mora biti obezbeđena delotvorna zaštita u slučaju uskraćivanja ili prekomernog ograničavanja njihovih prava, počevši od interne zaštite, tj. zaštite koja se ostvaruje u radnoj sredini u kojoj radnik obavlja posao za poslodavca. U tom smislu, kao poseban nedostatak u sistemu instrumenata za borbu protiv radne eksploatacije predstavlja *izostanak zakonskih pravila o postupku odlučivanja o pravima, obavezama i odgovornostima iz radnog odnosa, i posebno nepostojanje dvostepenosti, u smislu odsustva interne zaštite prava zaposlenih po prigovoru ili žalbi*. Takvo rešenje suprotno je ustavnoj garantiji prava na žalbu ili drugo pravno sredstvo na odluku kojom se rešava o nečijem pravu, obavezi ili na zakonom zasnovanom interesu, kao i garantiji da se svaka odluka donosi u postupku koji je unapred uređen zakonom. U tom smislu, postoji potreba za unapređenjem položaja zaposlenih koji rade za poslodavca sa svojstvom privatnog lica, dok kao inspiracija ili model za izgradnju novog sistema interne zaštite pravâ iz radnog odnosa mogu poslužiti rešenja iz stranih prava. To naročito vredi za uvođenje bipartitnih komisija za (interno) rešavanje radnih sporova, koje mogu biti osnovane za čitavu radnu sredinu, ili za njene određene jedinice, ne bi li se uvažile osobenosti pojedinih sektora, pogona ili drugih organizacionih jedinica (poput odgovarajućeg rešenja iz ruskog prava). Slično vredi i za pokušaj rešavanja (individualnog) radnog spora u postupku pregovaranja između sindikata i poslodavca (npr. u Švedskoj), kao i za podsticanje osnivanja saveta zaposlenih, čije postojanje i rad mogu da osnaže legitimnost procesa odlučivanja u preduzeću i apsorbuju radne sporove, što se pokazalo u praksi primene takvih odredbi radnog prava u Nemačkoj. I jugoslovensko samoupravno radno pravo je sadržalo solidno rešenje o obaveznom dvostepenom postupku po prigovoru zaposlenog čije je sprovođenje predstavljalo i pretpostavku za pokretanje sudskog spora, što, takođe, može predstavljati inspiraciju ili model za našeg zakonodavca, imajući u vidu potrebu da se obezbedi brza i delotvorna reakcija na kršenja radnih prava i time utiče na sprečavanje radne eksploatacije.

Isto vredi i za prava kandidatâ za zaposlenje u tzv. privatnom sektoru, budući da oni ne uživaju nikakvu zaštitu i izloženi su riziku prinudnog rada, diskriminacije i drugih slučajeva arbitrarnog postupanja poslodavca. U tom smislu se može učiniti predlog da se, po uzoru na kandidate za zaposlenje u državnim organima, i drugim tražiocima zaposlenja prizna pravo na žalbu na odluku o izboru kandidata, i to kao svojevrsna dopuna i podrška garantiji prava na rad i prava na dostupnost svih poslova pod jednakim uslovima.

2.2. Inspekciski nadzor i ovlašćenja inspekcije rada, tržišne inspekcije i poreske inspekcije od značaja za borbu protiv radne eksploatacije

Inspekciski nadzor ima značajno mesto u institucionalnom okviru borbe protiv radne eksploatacije ne samo u pogledu postupka zapošljavanja, već i pošto dođe do radnog angažovanja određenih lica. To, naročito, vredi za *ovlašćenja inspekcije rada*, koja cy dosta široko postavljena i podrazumevaju čitavu lepezu (preventivnih, korektivnih i represivnih) mera. No, i pored toga, postojeća ovlašćenja inspekcije rada ne daju optimalne rezultate kada je reč o suzbijanju radne eksploatacije. Razlozi za to su ne samo pravne već i tehničke

prirode, počevši od nedovoljnog broja inspektorâ rada i njihove nedovoljne obučenosti. Tome valja dodati i nejasnu strukturu nadležnosti inspekcije rada, što neretko ima za posledicu to da se ona oglašava nenadležnom za prijavljene slučajeve. Sa druge strane, proširivanje nadležnosti inspekcije rada na neregistrovane subjekte predstavlja izuzetno dobro rešenje iz Zakona o inspekcijском nadzoru, koje je, međutim, i višestruko povećalo obim posla inspektorâ rada, što predstavlja poseban problem, ako se imaju u vidu nedovoljni kadrovski kapaciteti inspekcije rada. U tom smislu se može učiniti predlog za zapošljavanjem novih inspektora rada, naročito ako se ima u vidu starosna struktura zaposlenih u Inspektoratu za rad.. Alternativni predlog mogao bi biti usmeren na smanjenje broja propisa čija se kontrola traži, uz usmeravanje profesionalne pažnje inspektorâ rada na one grane i delatnosti u kojima je rizik radne eksploatacije najizraženiji, odnosno na kategorije radnika čije angažovanje natkriljuje izraženi rizik radne eksploatacije (migranti, maloletnici, lica koja rade „na crno“, lažna samozaposlena lica i dr.). Potonji predlog, pritom, ne podrazumeva sužavanje ovlašćenja inspekcije rada, jer je do obezbeđivanja efikasnijeg rada sudova dobro da inspektori imaju široka ovlašćenja, čak i ona koja nadilaze klasičan upravni nadzor nad primenom propisa (poput ovlašćenja za odlaganje izvršenja rešenja o otkazu ugovora o radu ili ovlašćenja inspektora da naloži zaključenje ugovora o radu na neodređeno vreme). Ovo tim pre što je značaj inspekcije rada u borbi protiv radne eksploatacije posebno veliki zbog mogućnosti podnošenja anonimnih prijava, relativno brzog postupanja inspektora rada po prijavama i izostanka troškova „aktiviranja“ ove vrste zaštite. Zbog tih prednosti inspekcijског nadzora, mora se ukazati na potrebu obezbeđivanja inspekcijског nadzora nad primenom merodavnih propisa i u slučaju plaćenog rada u domaćinstvu poslodavca (rad pomoćnog kućnog osoblja) i na privatnim imanjima. Pored navedenog, neophodno je obezbediti i trajnu edukaciju inspektora rada u oblasti sprečavanja i borbe protiv radne eksploatacije, u smislu sticanja dodatnih veština i znanja (između ostalog i iz radnog, krivičnog, prekršajnog, upravnog, migracijskog, socijalnog i drugih grana prava) od značaja za prepoznavanje, identifikaciju i otkrivanje radne eksploatacije i identifikaciju i pružanje pomoći žrtvama radne eksploatacije. Ovo nezavisno od činjenice da navedeni zadaci, posebno u slučajevima trgovine ljudima u svrhe radne eksploatacije, spadaju pre svega u nadležnost drugih subjekata – policijskih službenika i javnog tužilaštva. Neophodno je da im se na ovom zadatku pridruže i inspektori rada, baš kao i centri za socijalni rad i lokalna samouprava, ne bi li se postigla koordinacija njihovih aktivnosti i ispratila dinamika procesa kakav je trgovina ljudima. Osim toga, trebalo bi organizovati i kurseve usmerene na učenje i usavršavanje znanja stranih jezika i razvijanje socijalnih veština kako bi se inspektorima omogućilo lakše identifikovanje žrtava radne eksploatacije i pružanje pomoći ovim licima. Štaviše, može se učiniti i predlog za formiranje specijalizovanih timova inspektora rada koji bi bili osposobljeni za probleme radne eksploatacije, prinudnog rada i trgovine ljudima u svrhe radne eksploatacije, kao što je to, primera radi, slučaj u belgijskom pravu.

Inspekcijски nadzor predstavlja posebno značajan instrument za zaštitu tražilaca zaposlenja, budući da uključuje preduzimanje odgovarajućih mera ne samo prema registrovanim, već i prema neregistrovanim subjektima, a posebno prema subjektima koji posreduju u zapošljavanju radnikâ u inostranstvu. Ovo tim pre što zapošljavanje lica uz posredovanje neregistrovanih subjekata dovodi do utaje poreza i radnji nelojalne konkurencije prema registrovanim subjektima, koji u svemu postupaju u skladu sa zakonom. *Nadzor prema neregistrovanim agencijama za zapošljavanje*, otud, sprovodi više inspekcija: *tržišna inspekcija* (u pogledu donošenja rešenja kojim se od neregistrovanog subjekta zahteva upis u registar), *poreska inspekcija* (u vezi sa ovlašćenjima propisanim u Zakonu o poreskom postupku i poreskoj administraciji, u pogledu poreskih davanja) i *inspekcija rada* (u pogledu primene radnog zakonodavstva). Tržišna inspekcija nadzire aktivnosti neregistrovanih subjekata kod kojih se nalaze radnici na faktičkom radu, kao i aktivnosti privrednih društava koja su registrovana u skladu sa zakonom, ali nisu pribavila licencu potrebnu za preduzimanje poslova posredovanja u zapošljavanju u skladu sa Zakonom o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti, i, uprkos tome, obavljaju delatnost posredovanja u zapošljavanju. U tom smislu, postoji potreba za usklađivanjem odredaba Zakona o trgovini i Zakona o inspekcijском nadzoru, kako ne bi dolazilo do sukoba nadležnosti u pogledu neregistrovanih subjekata. Kako je prema neregistrovanim subjektima nadležna i poreska inspekcija, u skladu sa odredbama Zakona o poreskom postupku i poreskoj administraciji, postoji

i potreba da se isključi mogući sukob nadležnosti ovih dveju inspekcija, te uredi način zajedničkog vršenja nadzora prema neregistrovanim privrednim subjektima. Prilikom određivanja organa nadležnog za izricanje rešenja kojem se neregistrovanom subjektu nalaže da izvrši upis u evidenciju privrednih subjekata Agencije za privredne registre, primerenom se čini shodna primena Zakona o državnoj upravi, koja pretpostavlja to da je u postupku zajedničkog inspeksijskog nadzora prema neregistrovanom subjektu – nadležna inspekcija u čijem je pretežnom delokrugu preduzimanje mera inspeksijskog nadzora (a što je određeno zakonima kojima se određuje delokrug inspekcija). Nadalje, s obzirom na određene specifičnosti razgraničenja nadležnosti inspekcija prilikom izricanja mera prema neregistrovanim subjektima u postupku zapošljavanja, potrebno je obezbediti *adekvatnu razmenu informacija između organa inspeksijskog nadzora*, kako bi se postigla neophodna koordinacija delovanja prema neregistrovanim subjektima. Sa druge strane, poseban problem predstavlja to što je, usled nedovoljnog broja inspektora rada i njihove skromne tehničke opremljenosti, inspekcija rada faktički lišena mogućnosti da efikasno nadzire povrede radnog zakonodavstva od strane neregistrovanih subjekata. Ovi problemi ne opterećuju tržišnu inspekciju, zbog čega bi bilo važno da i ona, i u budućnosti, tj. do konsolidacije (kadrovskih i tehničkih) kapaciteta inspekcije rada, zadrži postojeća ovlašćenja prema neregistrovanim subjektima, posebno kada je reč o preduzimanju mera za otklanjanje nedostatka u registraciji privrednog subjekta i nalaganje upisa u Registar privrednih subjekata.

Imajući u vidu da sprečavanje radne eksploatacije zahteva saradnju i sprovođenje udruženih akcija brojnih organa, neophodno je raditi i na *izgradnji informacionog sistema* koji bi omogućio brži protok informacija, efikasniju i delotvorniju aktivnost samih inspektora rada, ali i drugih organa u lancu, s obzirom na mogućnost da podaci do kojih se došlo radom na terenu budu u kratkom roku prosledeni nadležnim subjektima.

Potreba za uspostavljanjem i unapređenjem saradnje inspekcije rada sa drugim organima, institucijama i telima posebno je vidljiva u oblasti zaštite bezbednosti i zdravlja na radu. To bi takođe moglo doprineti borbi protiv radne eksploatacije, imajući u vidu nastojanja nekih poslodavaca, posebno u oblastima građevinarstva i industrije, da zaobilazanjem obaveza predviđenih zakonodavstvom o bezbednosti i zdravlju na radu, snize troškove rada, i posledično, učine svoje proizvode ili usluge jeftinijim na tržištu. U tom smislu, postoji potreba za očuvanjem i poboljšanjem saradnje inspekcije rada sa Upravom za bezbednost i zdravlje na radu, Savetom za zdravlje i bezbednost na radu, Službom medicine rada, Udruženjem za zaštitu zdravlja i bezbednosti na radu, kao i sa Socijalno-ekonomskim savetom Republike Srbije. Pritom se kao jedan od ozbiljnih problema pojavljuju nedoslednosti u uređivanju zaštite od povreda na radu i profesionalnih oboljenja, koje poslodavcima otvaraju mogućnost da različito prikazuju broj povreda i profesionalnih oboljenja, a što predstavlja poseban izazov u slučaju rada „na crno“, kao i angažovanja posebno osetljivih kategorija radnika.

Delotvornost inspeksijskog nadzora zavisi i od rada drugih organa i institucija, počevši od *prekršajnih sudova*, budući da pokretanje prekršajnih i drugih postupaka ne dovodi uvek do krajnjeg rezultata, u smislu sprečavanja radne eksploatacije ili otklanjanja njenih posledica, poglavito zbog sporosti i neažurnosti našeg pravosudnog sistema, u smislu rizika zastarelosti pokrenutih postupaka. Takođe, prekršajni sudovi ponekad suviše ublažavaju kazne, čime se obezvređuje rad inspekcije rada.

2.3. Institucionalni okvir zaštite radnika koji su posebno osetljivi na rizik radne eksploatacije

Potreba za posebnom zaštitom od radne eksploatacije postoji u pogledu osetljivih kategorija radnikâ, tj. radnikâ koji se nalaze u položaju koji je takav da ga poslodavci koriste kao mogućnost da ostvare svoje ekonomske interese. To, najpre, vredi za *maloletnike*, kod kojih je rizik eksploatacije intenziviran njihovom nezrelošću, nedostatkom iskustva i nedovoljnim poznavanjem radnog procesa i radnih prava, kao

i činjenicom da se za njihovo zapošljavanje vezuje predrasuda da su jeftiniji i manje zahtevni radnici, koje poslodavac može lakše da kontroliše nego njihove odrasle kolege. Ovo tim pre što je u pogledu maloletnikâ, zajedno sa protekcionizmom, afirmisan i abolicionizam (u smislu utvrđivanja navršanja 15 godina života kao opšteg uslova za zasnivanje radnog odnosa), što je, nažalost, uticalo i na angažovanje dece za faktički rad (tzv. rad na crno) i druge oblike eksploatacije. S tim u vezi postoji i potreba za preispitivanjem mogućnosti da se, pored postojećih pravila vezanih za poslove za koje se zahteva viši starosni prag za radno angažovanje, uvedu i posebna pravila koja bi, u krajnje izuzetnim slučajevima, dopuštala obavljanje poslova u oblasti umetnosti, kulture, sporta i u reklamnoj delatnosti licima mlađim od 15 godina. Čini se da bi ovo pitanje trebalo urediti, kako bi se uvažila potreba za učešćem dece u kulturnim i sličnim događajima, ali, samo uz dozvolu nadležnih organa javne vlasti (*centar za socijalni rad, inspekcija rada, ministarstvo nadležno za poslove rada*), tim pre što se ovi oblici rada dece sreću u praksi i neretko su povezani sa zloupotrebama ovlašćenja naručilaca posla i drugih poslodavaca dece. Stoga je važno da se određena praksa radnog angažovanja dece, koliko god da se na prvi pogled može učiniti društveno prihvatljivom, mora kvalifikovati kao dečiji rad uz svest da on, bez odgovarajuće zaštite dece, može po njih proizvoditi izrazito negativne posledice. U tom smislu je posebno važno da se, pored zaštite zdravlja, morala i obrazovanja dece, obezbede i delotvorne mere za sprečavanje njihovog ekonomskog iskorišćavanja ili dovođenja u nepovoljniji položaj na drugi način, između ostalog i u pogledu organizacije njihovog radnog vremena i utvrđivanja visine naknade za njihov rad. U tom slučaju bi, takođe, postojala i potreba utvrđivanja donje starosne granice za angažovanje dece u umetničkoj i sličnim delatnostima, npr. od 14 godina, osim ako rad podrazumeva izvođenje glumačke ili plesne uloge koju ne može da ispuni neko stariji.

Zakonodavac ne ograničava zasnivanje radnog odnosa *zahtevom koji se tiče obaveznog školovanja*, a koji predviđaju međunarodni standardi, što znači da bi i lice uzrasta od 15 do 18 godina moglo da zaključi ugovor o radu, iako još uvek pohađa osnovnu školu. U tom slučaju postoji potreba da se obezbede instrumenti kojima će se osigurati da maloletnici koji nisu okončali obavezno školovanje ispune dužnosti koje imaju u vezi sa tim. Verujemo da postoji potreba da se ovo pitanje uredi i Zakonom o radu, i to tako što bi se predvidelo da radni odnos može zasnovati i lice starije od 15 godina koje pohađa osnovnu školu, pod uslovom da obavljanje poverenog posla ne utiče negativno na pohađanje škole, učešća u programima profesionalne orijentacije ili obuke, koje je odobrio nadležni organ, ili sposobnosti da prati nastavu. Osim toga, postoji i potreba da nadležni organ (npr. *ministar nadležan za poslove rada, sâm ili zajedno sa ministrom nadležnim za poslove obrazovanja*) utvrdi delatnosti u kojima se može dozvoliti zapošljavanje lica koja ispunjavaju opšti uslov za zasnivanje radnog odnosa, ali nisu završila osnovnu školu. Nadležni organ bi trebalo da propiše i maksimalni broj radnih sati i uslove rada ovih lica. Nadalje, verujemo da bi bilo izuzetno značajno ako bi domaći zakonodavac, pored pitanja minimalnog uzrasta za zasnivanje radnog odnosa, uredio i pitanje angažovanja maloletnika za rad van radnog odnosa, a, što je osnovna obaveza svake države koja je ratifikovala Konvenciju Međunarodne organizacije rada broj 138. To, dalje, znači da postoji potreba da se odredi minimalni uzrast za svaki vid (plaćenog ili neplaćenog) rada maloletnikâ, u smislu uvažavanja potrebe da se obezbedi posebna zaštita dece, bez obzira na to da li su zaključila ugovor o radu ili faktički obavljaju rad za drugog.

Inspekcija rada bi trebalo da ima šira ovlašćenja prilikom zapošljavanja maloletnikâ, i pored toga što je u domaćem pravu, uključivanje maloletnika u tržište rada uslovljeno postojanjem pisane saglasnosti roditelja, usvojioca ili staraoca. Ovo stoga što u pozitivnom pravu ne postoji *postupak provere izostanka štetnosti određenog posla po zdravlje, moral i obrazovanje maloletnika*, a što bi moglo da se uključi u nadležnost *inspekcije rada, ili, pak, centra za socijalni rad*. Zahtev koji se tiče saglasnosti zakonskog zastupnika ne čini se, naime, dovoljnim da se maloletnici spreče da obavljaju poslove koji su nepodesni i koji bi, čak, mogli da im štete. Uključivanje inspekcije rada i/ili centra za socijalni rad u postupak procene poslova na kojima se zapošljavaju maloletnici bi, naime, omogućilo brižljivo razmatranje svake specifične situacije u odnosu na postavku da su određene vrste rada korisne (ili štetne) za razvoj maloletnikâ. Na ovaj način bi se, konačno, uvažila i činjenica da obavljanje određene vrste posla može različito uticati na maloletnike, zavisno od

osobenosti koje postoje u njihovom porodičnom okruženju, kulturnoj sredini kojoj pripadaju i slično, te bi nadležni organ mogao da proceni kako će neki, inače bezbedan posao, u konkretnom slučaju uticati na sve aspekte života deteta. Ukoliko bi ovaj postupak bio uveden u domaće pravo prestala bi i potreba da saglasnost zakonskog zastupnika predstavlja specijalni uslov za zasnivanje radnog odnosa sa maloletnikom, već bi roditelju ili drugom zakonskom zastupniku trebalo priznati samo ovlašćenje da inicira prestanak radnog odnosa, ako smatra da je rad protivan najboljem interesu deteta. Osim toga, čini se da bi trebalo uvesti i posebna ovlašćenja inspektorâ rada koja bi se ticala primene novih mera protiv poslodavaca koji povređuju pravila o zašpošljavanju maloletnikâ, a, čemu bi mogla doprineti i obaveza poslodavaca da vode posebne evidencije o maloletnim zaposlenima koje bi morale biti dostupne inspektorâ rada u svakom trenutku. Takođe, trebalo bi *ojačati i nadzor prosvetne inspekcije nad angažovanjem učenikâ za obavljanje tzv. proširene delatnosti škole*, kako bi se sprečile eventualne zloupotrebe rada maloletnikâ u okviru nastave (npr. ako rad ne doprinosi njihovom kvalitetnijem obrazovanju i vaspitanju).

Sa druge strane, radno *angažovanje migranata* može da se izobliči u radnu eksploataciju, pre svega zbog nepoznavanja jezika države porekla i s tim povezanog nepoznavanja subjektivnih prava koja im pripadaju (i /objektivnog/ prava države prijema uopšte). Na to se nadovezuje i izolacija stranaca od društva, što, takođe, negativno utiče na dostupnost informacija značajnih za ostvarivanje, korišćenje i zaštitu pravâ iz radnog odnosa, a, čemu neretko doprinosi i ograničenje slobode kretanja i ograničenje kontakata sa trećim licima. Navedeni činioci su ponekad toliko razvijeni da poslodavci nemaju potrebu da pribegavaju dodatnim sredstvima pritiska na radnike, posebno kada je reč o migrantima koji nezakonito borave u državi prijema, budući da je kod njih prisutan i stalni strah od otkrivanja takvog statusa. Ovo tim pre što migranti koji nezakonito borave u određenoj državi žele da ostanu „nevidljivi“ za javne vlasti (zbog čega i neće pokretati postupke za zaštitu prava), dok poslodavci nemaju zakonsku obavezu da obezbede uslove za delotvorno ostvarivanje osnovnih prava ove kategorije migranata. Time važnost inspekcije rada za borbu protiv radne eksploatacije migranata dobija na značaju. Isto vredi i za druge organe javne vlasti, poput Ministarstva unutrašnjih poslova i Nacionalne službe za zapošljavanje, koji, nažalost, nemaju razrađen sistem zaštite licâ koja nelegalno borave na našoj teritoriji. Pored unapređenja tog sistema, postoji potreba za usklađivanjem merodavnih propisa, kako bi se radnicima migrantima pružala neophodna besplatna pravna pomoć, kao i određena socijalna davanja za najugroženije.

Posebna osetljivost na pojavu radne eksploatacije postoji i u pogledu tzv. *lažnih samozaposlenih lica*, naročito u oblasti saobraćaja, građevinarstva, hotelijerstva i pružanja savetodavnih usluga, gde nemali broj lica radi na osnovu ugovora građanskog prava i onda kada stvarno postoje elementi radnog odnosa. Osnovni razlog za zaključivanje simulovanog pravnog posla, pritom, valja tražiti u nastojanju poslodavaca da zaobilazanjem obaveza predviđenih radnim, socijalnim i poreskim zakonodavstvom snize troškove rada. Kvalifikacija samozaposlenih lica u ovom slučaju čini položaj lažnih samozaposlenih lica nestabilnim i produbljuje njihovu zavisnost od poslodavca, budući da su slabije zaštićeni od lica koja rade u radnom odnosu. Potrebno je da se, po uzoru na međunarodno radno pravo, ovaj problem reši primenom pravila o prevashodstvu stvarne u odnosu na deklarativno izraženu volju ugovornih strana. To, preciznije, znači da bi se prilikom odlučivanja o postojanju radnog odnosa trebalo rukovoditi činjenicama a ne nazivom ili formom koje su određenom pravnom odnosu dale njegove strane. Postojanje radnog odnosa, otud, ne zavisi od načina na koji su strane opisale svoj odnos već od ispunjenosti određenih objektivnih uslova, tako da je u slučajevima zloupotrebe ovog pravnog instituta moguće utvrditi postojanje ugovora o radu i nevažnost pravnih akata koji se koriste za njegovo prikrivanje. Država stoga ima zadatak da, pored odgovarajuće zakonodavne intervencije, obezbedi i mehanizme koji će doprineti sprečavanju prividnog nezavisnog rada i zaštiti lica koja stvarno rade pod vlašću drugog, posebno kada je reč o obezbeđivanju mogućnosti za jeftino i brzo (sudsko i vansudsko) rešavanje sporova o postojanju radnog odnosa, blagovremeno i delotvorno postupanje inspekcije rada, nosilaca poslova obaveznog socijalnog osiguranja i poreske uprave, te podsticanje kolektivnog pregovaranja i socijalnog dijaloga o merodavnim pitanjima.

S tim u vezi ne treba gubiti iz vida to da se lažnim samozapošljavanjem i radom na crno šteti budžet Republike Srbije i fondovi obaveznog socijalnog osiguranja, zbog čega je neophodno postići *bolju naplatu doprinosa za obavezno socijalno osiguranje*. To, između ostalog, podrazumeva uvođenje jasnih pravila vezanih za podnošenje prijave na socijalno osiguranje, kao i uvođenje adekvatnih sankcija u slučaju propuštanja podnošenja prijave po simulovanim ugovorima. Neophodno je i *stvaranje uslovâ za pravilno i delotvorno funkcionisanje Centralnog registra obaveznog socijalnog osiguranja*, budući da u ovom trenutku još uvek ne postoje mogućnosti za redovnu mesečnu analizu i usaglašavanje podataka iz baze Centralnog registra o uplati doprinosa za obavezno socijalno osiguranje. Prevazilaženjem ovog problema značajno će se unaprediti i *rad Poreske uprave u pogledu kontrole plaćanja doprinosa za obavezno socijalno osiguranje* i preduzimanja mera iz svoje nadležnosti, kako bi se povećala naplata doprinosa za obavezno socijalno osiguranje. Osim toga, nivo zaštite radnikâ u slučaju neplaćanja doprinosa može se unaprediti i pooštavanjem odgovornosti poslodavca, uz uvođenje solidarne odgovornosti države. Ovo tim pre što merodavni propisi ne predviđaju direktne sankcije za poslodavca koji sa zaposlenim ne zaključi ugovor o radu, već neki drugi ugovor (građanskog ili poslovnog prava), iako u odnosu koji je na taj način zasnovan sa radnikom postoje bitni elementi radnog odnosa. U tom smislu se može učiniti i predlog da se novelama merodavnih propisa predvide odgovarajuće sankcije ne samo za poslodavca koji sa radnikom ne zaključi ugovor o radu i ne prijavi ga na obavezno socijalno osiguranje, već i za poslodavca koji zaključi simulovani ugovor. Takođe, krivično delo neuplaćivanja poreza po odbitku iz čl. 226. Krivičnog zakonika trebalo bi da postoji i u slučaju kada odgovorno lice kod poslodavca koji je zaključio simulovane ugovore sa radnikom uplaćuje poreze i doprinose za obavezno socijalno osiguranje u visini koja je niža u odnosu na doprinose koje bi bio u obavezi da uplati da je zaključio ugovor o radu. Konačno, Poreska uprava bi mogla doprineti sprečavanju i borbi protiv radne eksploatacije i ako bi imala ovlašćenje da od poslodavaca zahteva periodične izveštaje u kojima bi neravnoteža između troškova i profita mogla da ukaže na prisustvo radne eksploatacije (npr. ostvarivanje velikog profita od strane poslodavca koji angažuje mali broj radnika može da bude signal za povredu prava na ograničeno radno vreme, neisplaćivanje zarade, rad na crno, i sl.).

2.4. Saradnja ministarstva nadležnog za poslove rada sa drugim ministarstvima u svetlu borbe protiv radne eksploatacije

Rezultati istraživanja svedoče o postojanju raskoraka između onog što je napisano u merodavnim izvorima (heterenomnog i autonomnog) radnog prava i načina na koji se odgovarajući opšti akti primenjuju. Osim toga, primećena je i potreba za izmenu i dopunu merodavnih propisa, budući da su neke njihove odredbe nedorečene, nejasne i/ili neprecizne. Ovo nezavisno od činjenice da je domaće zakonodavstvo od značaja za borbu protiv radne eksploatacije u značajnoj meri usklađeno sa standardima Međunarodne organizacije rada i Saveta Evrope, budući da je neretko reč samo o formalnoj usklađenosti, bez dosledne usklađenosti domaće prakse sa odgovarajućim standardima. U tom smislu, pred Ministarstvom za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, posebno pred Inspektoratom za rad, Upravom za bezbednost i zdravlje na radu, kao i sektorima ovog ministarstva (Sektorom za rad i zapošljavanje, Sektorom za međunarodnu saradnju, evropske integracije i projekte, Sektorom za brigu o porodici i socijalnu zaštitu, Sektorom za zaštitu osoba sa invaliditetom i Sektorom za antidiskriminacionu politiku i unapređenje rodne ravnopravnosti) stoje ozbiljni zadaci usmereni na stvaranje uslovâ za delotvornu primenu postojećih i osmišljavanje novih instrumenata za sprečavanje i borbu protiv radne eksploatacije. Ti instrumenti se, između ostalog, mogu ticati iniciranja noveliranja merodavnih propisa, posebno kada je reč o širenju nekih vidova radnopravne zaštite na radnike koji rade van radnog odnosa (npr. u pogledu obezbeđivanja pravične naknade za rad i zaštite od neopravdanog prestanka ugovora na osnovu kog su angažovani). Isto vredi i za uvažavanje osobenih potreba koje imaju zaposleni koji rade na osnovu određenih fleksibilnih ugovora o radu, budući da je radno (i socijalno zakonodavstvo) tradicionalno koncipirano po modelu standardnog radnog odnosa.

Borbi protiv radne eksploatacije može doprineti i *unapređenje saradnje Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja sa Ministarstvom poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede*, i to u delu koji se tiče inspeksijskog nadzora u oblasti poljoprivrede u smislu stvaranja uslovâ za delotvoran inspeksijski nadzor na poljoprivrednim gazdinstvima, na kojima neretko rade lica kojima poslodavci uskraćuju pristojne uslove rada i eksploatišu njihov rad. To bi, između ostalog, trebalo da uključi i utvrđivanje pravila za postupanje Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede u situacijama u kojima postoji sumnja da se na poljoprivrednom gazdinstvu zloupotrebljava osetljivi položaj radnika radi ostvarivanja profita. Mesta za *saradnju ministarstva nadležnog za poslove rada ima i sa Ministarstvom spoljnih poslova*, a u cilju jačanja zaštite naših državljana koji odlaze na rad u inostranstvo i gde im naše ambasade i konzulati mogu pružiti delotvorniju pomoć, kako u pogledu provere budućeg poslodavca i uslovâ rada kod njega, tako i u pogledu pružanja pomoći u slučaju kršenja radnih prava naših radnika u inostranstvu. Diplomatska i konzularna predstavništva bi mogla da se kvalitetnije umreže sa ministarstvima unutrašnjih poslova Republike Srbije i države prijema i njihovim podacima, a u cilju brze i efikasne provere potencijalnih poslodavaca i radnih mesta.

2.5. Ovlašćenja Nacionalne službe za zapošljavanje od značaja za borbu protiv radne eksploatacije

Poslovi zapošljavanja su zakonom povereni Nacionalnoj službi za zapošljavanje, koju je država zakonom osnovala i poverila joj ovlašćenja za obavljanje poslova zapošljavanja i poslova osiguranja za slučaj nezaposlenosti, i privatnim agencijama za zapošljavanje, koje su pravna i fizička lica ovlašćena da osnivaju radi obavljanja poslova zapošljavanja. Međusobni odnos i saradnja ovih subjekata predstavljaju fundamentalno pitanje u rešavanju problema nezaposlenosti, a što je značajno i za sprečavanje radne eksploatacije, budući da postupak zapošljavanja natkriljuje rizik prevare prilikom zapošljavanja (bilo da je reč o prevari u pogledu prirode posla, mesta rada ili poslodavca, ili o prevari tražioca zaposlenja o uslovima rada, sadržini ili zakonitosti ugovora o radnom angažovanju, dobijanju statusa migranta, uslovâ putovanja i zapošljavanja u stranoj državi i sl.), ili zapošljavanja uz zloupotrebu tuđeg osetljivog položaja (npr. zloupotreba teške porodične situacije, ilegalnog statusa, nedostatka obrazovanja ili činjenice da tražilac zaposlenja ne poznaje jezik koji se koristi na mestu rada, kao i davanje lažnih informacija o radnom, socijalnom i poreskom pravu države prijema). U tom smislu je potrebno razvijanje ovlašćenja Nacionalne službe za zapošljavanje vezanih za uočavanje i praćenje osnovnih tendencija na tržištu rada, uključujući i tendencije vezane za rad privatnih agencija za zapošljavanje. Na to se nadovezuje i predlog da se razmotri mogućnost obučavanja zaposlenih u Nacionalnoj službi za zapošljavanje, u smislu podizanja svesti o značaju borbe protiv radne eksploatacije i sticanja dodatnih veština i znanja od značaja za prepoznavanje i identifikaciju rizika radne eksploatacije i pružanje pomoći njenim žrtvama, posebno u oblasti građevinarstva, poljoprivrede i drugim granama i delatnostima u kojima je taj rizik najintenzivniji. To bi moglo da uključi i obavezu Nacionalne službe za zapošljavanje da tražiocima zaposlenja pruži informacije o pojavnim oblicima radne eksploatacije, posebno kada je reč o licima koja se smatraju naročito osetljivim na rizike prinudnog rada, trgovine ljudima i radne eksploatacije, ne bi li se sprečilo da postanu žrtve takvih postupanja. Odgovarajuće informacije trebalo bi pružiti i poslodavcima, takođe u cilju sprečavanja njihove upletenosti u prinudni rad, trgovinu ljudima ili radnu eksploataciju. Osim toga, postoji i potreba za izmenom postojećih zakonskih odredaba u cilju stvaranja produktivnih i kvalitetnih poslova na kojima zaposleni mogu raditi u dostojanstvenim uslovima, uz pristojnu zaradu i mogućnost da kroz rad razvijaju svoju ličnost. U najvećoj meri, te izmene bi se odnosile na uvođenje novih mera aktivne politike zapošljavanja i na poboljšanje položaja stranaca i mere koje im mogu olakšati put do zaposlenja. U cilju sprečavanja zloupotreba osetljivog položaja stranaca i njihove radne eksploatacije, postojeća zakonska ograničenja, kao što je zabrana zapošljavanja stranaca uz posredovanje privatnih agencija za zapošljavanje, treba zadržati.

Osim toga, postoji i potreba za *zakonskim formalizovanjem razmene informacija između Nacionalne službe za zapošljavanje, inspekcije rada i Ministarstva unutrašnjih poslova*, kako razmena informacija ne bi zavisila samo od ličnih kontakata zaposlenih u ovim organima i ustanovama. Zadovoljenju ove potrebe mogla bi doprineti i izrada akcionog plana koji bi uključio nacionalne strategije od značaja za otkrivanje prevara prilikom zapošljavanja i zapošljavanja uz zloupotrebu tuđeg osetljivog položaja, što bi trebalo da obuhvati i pravila postupanja sa informacijama, uključujući i obavezu obezbeđivanja povratnih informacija od subjekata kojima je Nacionalna služba za zapošljavanje ukazala na rizik radne eksploatacije (u smislu stvaranja mogućnosti da Nacionalna služba za zapošljavanje razume značaj informacija koje je prosledila inspekciji rada, Ministarstvu unutrašnjih poslova ili centru za socijalni rad).

2.6. Razvoj mirnog rešavanja radnih sporova kao instrument sprečavanja i borbe protiv radne eksploatacije

Sprečavanju i borbi protiv radne eksploatacije može doprineti i jačanje *metoda mirnog rešavanja radnih sporova*, budući da oni stranama u sporu povodom povrede radnih prava omogućavaju da sačuvaju vreme, novac i energiju. Ovi metodi su, štaviše, atraktivni i za lica koja bi mogla sebi da priušte sudsko rešavanje sporova, ali daju prednost posredovanju i arbitraži, kao postupcima koji su intimniji i interaktivniji. I pored ovih prednosti u domaćem pravnom životu sudsko rešavanje radnih sporova ima prevashodstvo. To se može objasniti osobenom pravnom kulturom, u kojoj se sudsko rešavanje sporova pojavljuje kao neprikosnoveni metod, i pored svih problema koji opterećuju njegovu primenu (između ostalog i zbog urušavanja sudske vlasti neuspehom reformom pravosuđa i nedovoljnog broja sudija i izostanka njihove - inicijalne ili kontinuirane - obuke i specijalizacije za radnopravna pitanja). Ovome valja dodati i nedovoljnu obaveštenost radnikâ o mogućnostima i prednostima mirnog rešavanja sporova, njihovo nepoverenje u arbitre, kao i nepreciznu uređenost mirnog rešavanja radnih sporova u našoj državi. Na to se nadovezuju i nepostojanje dvostepenosti u arbitražnom odlučivanju i dileme koje prate mogućnost ostvarivanja prava na pravno sredstvo pred sudom, te problemi koji se vezuju za izvršenje arbitražnog rešenja, posebno odsustvo sankcije za strane koje ne pristupe izvršenju sporazuma.

Arbitraža može biti uspešna zamena za sudsko rešavanje sporova povodom povrede radnih prava samo ako njena primena može doneti korist i poslodavcu i zaposlenom. Zajednička korist strana u sporu ogleda se u mogućnosti da se spor reši na način koji je fleksibilniji i neformalniji od presuđivanja i koji može da se oblikuje tako da odgovara njihovim potrebama, kao i okolnostima konkretnog slučaja. Ipak, arbitražno rešavanje sporova prati rizik da bude zloupotrebjeno od strane poslodavca, kao jače strane u radnom ili drugom odnosu koji se zasniva povodom rada. Ovo stoga što će poslodavci nastojati da izbegnu negativni publicitet zbog usvajanja tužbenog zahteva, kao i kazne i troškove sudske postupke i pravnog zastupanja, ali i posredne troškove učešća u parnici (u smislu nastojanja da radna sredina nastavi da funkcioniše bez tereta koji prate dugotrajne postupke). O tome svakako valja voditi računa, prilikom procene podesnosti rešavanja sporova povodom povrede pojedinih radnih prava van suda. Ovo tim pre što, kao i u slučaju rešavanja sporova posredovanjem, i u slučaju njihovog arbitražnog rešavanja, postoji primedba da privatna atmosfera u kojoj se oni rešavaju, koliko god da može biti pogodna za strane u sporu, uskraćuje široj javnosti mogućnost uvida u odluke koje mogu uticati na promenu odnosa javnosti prema radnoj eksploataciji. Mirno rešavanje sporova ima, naime, mnogo manji kapacitet da doprinese izgradnji prakse u oblasti zaštite od radne eksploatacije, nego što to može sudska praksa. No, i pored tih ograda postoji potreba da se u određenim slučajevima, gde je mirno rešavanje sporova pogodno, iskoriste sve njegove prednosti.

Budući da je u međuvremenu izrađen Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o mirnom rešavanju radnih sporova, kao posebno značajno rešenje za borbu protiv radne eksploatacije čini se to što

ovaj predlog predviđa proširenje kataloga individualnih radnih sporova koji se mogu rešavati pred arbitrima iz Imenika miritelja i arbitra Republičke agencije za mirno rešavanje radnih sporova. Po ovom predlogu, arbitražno rešavanje sporova dolazi u obzir ne samo u pogledu isplate minimalne zarade, već i u pogledu isplate zarade uopšte, kao i isplate otpremnine za odlazak u penziju. Isto vredi i za spor povodom utvrđivanja radnog vremena i ostvarivanja prava na godišnji odmor, što su sve značajni predlozi koje treba podržati, imajući u vidu da se zloupotreba osetljivog položaja radnikâ često postiže uskraćivanjem ili sužavanjem upravo ovih prava iz radnog odnosa.

Ove i druge predložene novele predstavljaju pogodan teren za dalje unapređenje mirnog rešavanja radnih sporova, a samim tim pružaju veću sigurnost u oblasti radnih odnosa. Da bi se to postiglo, od ključnog je značaja i rad na promociji i afirmaciji Republičke agencije za mirno rešavanje radnih sporova kako putem sredstava javnog informisanja, tako i putem seminara ili obuka, jer se jedino na taj način može stvoriti svest u društvu o važnosti ovih metoda, kao i poverenje u ovu instituciju. Takođe, neophodno je da se utiče na socijalne partnere da sporove koji se mogu javiti bilo prilikom zaključenja, izmena, dopuna ili u primeni kolektivnih ugovora iznesu pred Republičku agenciju za mirno rešavanje radnih sporova. Osim toga, može se učiniti i predlog za uvođenje dvostepenosti arbitražnog postupka u okviru Republičke agencije za mirno rešavanje radnih sporova, kako bi se u potpunosti ostvarilo ustavom zajemčeno pravo na pravnu zaštitu. Dvostepenost bi mogla biti ostvarena kroz osnivanje drugostepenog veća u okviru Republičke agencije za mirno rešavanje radnih sporova, uz taksativno propisivanje osnova i rokova za njeno izjavljivanje. Osim toga, postoji i potreba usklađivanja odredaba Zakona o mirnom rešavanju radnih sporova sa odredbama Zakona o izvršenju i obezbeđenju, a, u cilju stvaranja uslovâ za nesmetano odvijanje postupka izvršenja rešenja arbitra. Takođe smatramo, da država treba da usmeri posebnu pažnju ka razvijanju socijalnog dijaloga u Srbiji, jer je on ključni faktor za prevenciju radne eksploatacije i prevenciju nastanka radnih sporova. Ovo posebno stoga što radnici u sredinama u kojima postoje prepreke za osnivanje i rad sindikata neretko nisu svesni svojih prava, te se osećaju manje moćnim da pokreću postupke protiv poslodavaca zbog kršenja radnih prava.

2.7. Unapređenje sudske zaštite radnih prava

Sudska zaštita čini nezaobilazan vid zaštite radnih prava i prepreku daljoj ekspanziji radne eksploatacije. U pozitivnom pravu Republike Srbije najveći stepen zaštite, u smislu pristupa socijalnoj pravdi, priušten je licima koja rade u okviru standardnog radnog odnosa (radni odnos na neodređeno vreme i sa punim radnim vremenom, kod koga se rad obavlja u poslovnim prostorijama poslodavca), dok je taj stepen niži u pogledu fleksibilnih oblika zapošljavanja i rada van radnog odnosa. Sudska zaštita prava lica koja rade van radnog odnosa ne ostvaruje se, naime, u skladu sa posebnim pravilima koja važe za parnice iz radnog odnosa, već po opštim pravilima parničnog postupka. Iz tog razloga dat je predlog da se, u smislu uživanja sudske zaštite, pojam zaposlenog proširi tako da uključi i radnike koji rad izvršavaju van radnog odnosa, tj. da se područje primene pravilâ o rešavanju radnih sporova proširi i na ove kategorije radnika.

Iako je merodavnim propisima potvrđeno načelo hitnog rešavanja radnih sporova, statistika u pogledu broja nerešenih predmeta dovodi do zaključka da su neophodne korenite promene u pravosuđu. Osim toga, primećeno je da, iako je to učinjeno u pogledu meničnih i čekovnih sporova, u pogledu radnih sporova nije utvrđen poseban, kraći rok za žalbu. Slično vredi i za odgovor na žalbu. Kako je hitnost rešavanja radnih sporova njihova bitna osobina, može se predložiti utvrđivanje kraćeg roka za žalbu, kao i za odgovor na žalbu. Uočena je, takođe, i nedoslednost prilikom uređivanja sudskog rešavanja kolektivnih radnih sporova, budući da se posebna pravila propisana Zakonom o parničnom postupku primenjuju isključivo na interesne radne sporove, dok su pravni kolektivni radni sporovi nepravedno izostavljeni iz stvarnog domena primene merodavnog propisa.

Čini se da se većina zamerki koje se mogu uputiti pravnom i institucionalnom okviru za ostvarivanje sudske zaštite radnih prava može prevazići *specijalizacijom sudstva, u smislu osnivanja radnih sudova*. Na taj način bi bilo omogućeno nezavisno, brzo i efikasno rešavanje radnih sporova, bilo da se specijalizacija sudstva ostvari na svim nivoima, bilo da se naša država odluči za delimičnu specijalizaciju, tj. za specijalizaciju u prvom stepenu, dok bi drugi i treći stepen mogli podrazumevati formiranje posebnih odeljenja u okviru sudova opšte nadležnosti. Kako se u Republici Srbiji nailazi na problem primene odredaba o hitnosti rešavanja radnih sporova, kao i na problem neujednačene sudske prakse, može se predložiti formiranje ovakvog sudstva uz obavezu sudija da kroz kontinuirane obuke produbljuju znanja iz relevantnih pitanja. Ovakav sistem imao bi nepobitan značaj pri zaštiti radnih prava i bio bi snažna prepreka praksi radne eksploatacije, uz obavezu legislativne intervencije države kako na polju krivičnog i prekršajnog prava, tako i na polju radnog prava.

Kako je Republika Srbija ratifikacijom Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda prihvatila i nadležnost Evropskog suda za ljudska prava, postupak pred ovim sudom predstavlja neizostavan element borbe protiv radne eksploatacije i zloupotreba na radu. Ovakva uloga jeste supsidijarnog karaktera, budući da je zaštita ljudskih prava prevashodni zadatak države. S tim u vezi, postoji *potreba da se obezbedi veći uticaj jurisprudencije Evropskog suda za ljudska prava na naše sudove*, koji, nažalost, ne prepoznaju njenu interpretativnu vrednost. Slično vredi i za praksu drugih ugovornih nadzornih tela čiji je uticaj na domaću sudsku praksu zanemariv, ako ne i nepostojeći, posebno kada je reč o Komitetu za primenu konvencija i preporuka Međunarodne organizacije rada i Evropskom komitetu za socijalna prava. To bi u budućnosti svakako trebalo izmeniti, budući da pravilna i potpuna primena propisâ međunarodnog porekla koji su, po ratifikaciji, postali sastavni deo našeg pravnog sistema, nije moguća bez poznavanja prakse nadzornih tela Međunarodne organizacije rada i Saveta Evrope, posebno kada je reč o standardima vezanim za zaštitu od prinudnog rada, ropstva, ropskog položaja, trgovine ljudima u svrhe radne eksploatacije, najgorih oblika dečijeg rada, sindikalnih sloboda i dostojanstva na radu.

2.8. Aktivnosti socijalnih partnera i nevladinih organizacija kao dopuna i garantija institucionalnih instrumenata borbe protiv radne eksploatacije

Važnu dopunu aktivnostima nadležnih organa i institucija u borbi protiv radne eksploatacije predstavljaju i aktivnosti socijalnih partnera (sindikata, poslodavaca i udruženja poslodavaca) i nevladinih organizacija u ovoj oblasti. To bi, između ostalog, trebalo da uključi i promenu odnosa prema neregularnim migrantima i saradnju sindikata sa nevladinim organizacijama, kako bi zajedničkim akcijama došlo do zaštite, kompenzacije i rehabilitacije žrtava radne eksploatacije. Osim toga, trebalo bi unaprediti i informisanje, te sindikalno organizovanje (ne)regularnih migranata i njihovo uključivanje u kolektivne pregovore. Na to se nadovezuje i zalaganje za zaključivanje međunarodnih okvirnih sporazuma, kojima bi se sprečila zloupotreba lanaca podugovaranja od strane velikih multinacionalnih kompanija, kao i obavezivanje podugovarača, pa i grupa poslodavaca iz određene grane normama ponašanja i poslovanja. To, naročito, podrazumeva donošenje kodeksa zaštite od radne eksploatacije, ili zaključivanje sporazuma o inkluzivnom tržištu rada, kojima mogu biti utvrđene obaveze poslodavaca vezane za postupak zapošljavanja, posebno imajući u vidu izostanak obaveze javnog oglašavanja poslova, neuređenosti vrednovanja sposobnosti kandidata za zaposlenje i njihovog obaveštavanja.

S druge strane, čini se da najbolju taktiku u borbi protiv radne eksploatacije koja nastaje kršenjem odredaba ugovora o radu predstavlja borba sindikata za stvaranje kvalitetnih poslova, a ne insistiranje na pukom sprovođenju dogovorenog. Uspesnost takve taktike umnogome zavisi od kulture socijalnog dijaloga, broja sindikalno organizovanih radnika, te razvijenosti kolektivnih prava radnikâ, zbog čega se kao važan

instrument u borbi protiv radne eksploatacije može navesti i prevazilaženje krize socijalnog dijaloga, tj. razvoj socijalnog dijaloga i kolektivnog pregovaranja u Srbiji.

Postoji i potreba za razvojem saradnje nevladinih organizacija i sindikata, koja je logična i poželjna, naročito s obzirom na različite, ali opet bliske, vrste iskustva ovih udruženja. Naime, kako nevladine organizacije većinom rade unutar okvira ljudskih prava, dok sindikati provode akcije oslanjajući se na radnopravne standarde, principi njihovog delovanja se mogu ukrstiti. Fleksibilnost i brzina reagovanja nevladine organizacije neprocenljiva je u situaciji kada je sindikalizacija radnika slaba, te kada sindikati deluju više defanzivno nego proaktivno, odnosno kada nisu u stanju da zahtevaju ispunjenje koncepcije dostojanstvenog rada u praksi. S druge strane, postojanje jakih sindikata, svesnih moći svojih kolektivnih akcija, značajno može doprineti iskorenjivanju uslovâ koji obično i dovode do radne eksploatacije, prinudnog rada i trgovine ljudima. Kako se, inače, smatra da je radna eksploatacija posledica disbalansa moći, loše regulacije tržišta rada, te neadekvatne primene radnopravnih normi, osnaženje sindikata, pa i šire, celog civilnog sektora, svakako predstavlja moćno oružje u borbi protiv ovih neželjenih društvenih pojava.

