

Prava sezonskih i neformalno angažovanih radnika u Srbiji:

eksploatacija, nesigurni
uslovi i pravna neizvesnost



IMPRESUM:

ZA IZDAVAČA:

Nađa Marković

AUTORI/KE:

Martina Semino

Yunah Kang

Luisa Hofmann

Ramiro Ruiz Martinez

Milica Marinković

Milijana Trifković

PREVOD:

Tamara Vlahović Šanović,

Prevodilacka agencija Lingua Life

DIZAJN I PRELOMI:

Monika Lang

www.a11initiative.org

office@a11initiative.org

Beograd, 2025.

Ovu publikaciju finansirala je Švedska agencija za međunarodni razvoj i saradnju (SIDA), a podržao Međunarodni centar Olof Palme. Odgovornost za sadržaj u potpunosti leži na autorima publikacije. SIDA i Palme centar ne dele nužno izražene stavove i tumačenja.



**Prava sezonskih i
neformalno angažovanih
radnika u Srbiji:**
eksploatacija, nesigurni
uslovi i pravna neizvesnost

Sadržaj

5

Prava sezonskih i neformalno angažovanih radnika u Srbiji: eksploatacija, nesigurni uslovi i pravna neizvesnost

7–12

Sezonski radnici u Srbiji — ključni nalazi iz fokus grupa sa građevinskim radnicima

13 – 18

Prava sezonskih i neformalno angažovanih radnika u Srbiji: Iskustva Danske, Portugala i Novog Zelanda

19–28

Studija slučaja — Danska

29–32

Studija slučaja: Portugal

33–42

Studija slučaja — Novi Zeland

43

Zaključak

Prava sezonskih i neformalno angažovanih radnika u Srbiji: eksploatacija, nesigurni uslovi i pravna neizvesnost

Proklamovana prava radnika često su u značajnom raskoraku sa njihovim stvarnim životnim iskustvima. Garancije sadržane u Ustavu i zakonima često nadilaze njihovu stvarnu primenu, naročito kada je reč o radnicima angažovanim na privremenim i sezonskim poslovima, kao i u okviru neformalne ekonomije.

Iako su inspektori rada nadležni za nadzor nad primenom ugovora o obavljanju privremenih i povremenih poslova, u praksi je često prisutno samonametnuto ograničavanje nadležnosti inspekcija isključivo na zaposlene u formalnom radnom odnosu.

U Srbiji sezonski radnici imaju zakonsko pravo da zadrže socijalne beneficije tokom obavljanja sezonskih poslova. Ipak, neusaglašene zakonske odredbe dovele su do smanjenja ili gubitka tih prava. I nakon što su ove neusaglašenosti uklonjene iz relevantnih podzakonskih akata, slični problemi su opstali usled neujednačene prakse rada državnih organa, dodatno ograničavajući mogućnosti za dostojanstven život osoba angažovanih na sezonskim poslovima.

Ovaj izveštaj ima za cilj da ispita globalne regulatorne prakse kako bi se identifikovali mehanizmi za prevenciju eksploatacije radne snage i istražili efikasni modeli zaštite prava sezonskih i neformalno angažovanih radnika. Posebna pažnja biće posvećena rešenjima koja omogućavaju zadržavanje prava iz socijalne zaštite za sezonske radnike i nude praktične i primenljive pristupe za smanjenje rizika od eksploatacije, kako u Srbiji, tako i šire.

Izveštaj započinje uvodnim napomenama o položaju sezonskih radnika u Srbiji, sa posebnim osvrtom na radnike angažovane u sektoru građevinarstva. Kako bi se identifikovali ključni izazovi i ukazalo na povrede prava sa kojima se sezonski radnici suočavaju, Inicijativa A 11 je sprovedla intervjue i fokus grupe sa sezonskim građevinskim radnicima 3. jula 2024. godine.¹ Motiv za fokusiranje na ovaj sektor proističe iz posebno teških uslova rada, učestalih povreda na radu, pa čak i smrtnih ishoda sa kojima se ovi radnici suočavaju. Sezonski radnici u građevinarstvu, naročito oni iz marginalizovanih zajednica poput romske, suočavaju se sa sistemskim kršenjima radnih prava, nesigurnim oblicima zaposlenja i rizičnim uslovima rada. Uprkos značajnom doprinosu sektoru, oni i dalje ostaju van domašaja pravne zaštite, socijalnog osiguranja i stabilnih ugovora o radu. Njihova svedočanstva ukazuju na alarmantnu situaciju koja zahteva hitno reagovanje.

¹ Inicijativa A 11 za ekonomska i socijalna prava sprovedla je intervjue sa sezonskim radnicima tokom 2024. godine, u okviru realizacije aktivnosti na projektu „Radna eksploatacija u Srbiji iz perspektive ekonomskih i socijalnih prava“, uz podršku Međunarodnog centra Olof Palme.

Sezonski radnici u Srbiji — ključni nalazi iz fokus grupa sa građevinskim radnicima

● Nesiguran rad i odsustvo ugovora

Radnici koji su intervjuisani istakli su da je rad u građevinskom sektoru mahom neformalan, a većina njih radi bez ikakvog ugovora. „Dođemo na gradilište i ako ima posla – radimo, ako nema – idemo kući praznih ruku“, objasnio je jedan od radnika. Nepostojanje formalnog ugovora izlaže ih eksploataciji, iznenadnim otkazima i neisplati zarade. Oni koji se usude da traže bolje uslove ili isplatu zarađenog novca rizikuju da budu stavljeni na „crnu listu“ ili suočeni sa pretnjama poslodavaca. Jedan od intervjuisanih radnika ističe: „Na građevini nema radnog vremena. Ja (sam radio) juče do 9 uveče, znači nema radnog vremena. (...) Nema radnog vremena. U suštini, radi se dok se ne obavi posao.“

● Nesigurni uslovi rada

Jedan od glavnih problema na koje radnici ukazuju jeste izostanak mera bezbednosti na radu. Zaštitna oprema se retko obezbeđuje, a bezbednosne procedure se ignorišu. Bez zdravstvenog osiguranja i plaćenog bolovanja, povrede za ove radnike znače finansijsku propast. Mnogi se vraćaju na gradilišta pre nego što se potpuno oporave, iz straha od gubitka posla. „Mi ne smemo da se razbolimo. Samo rad, rad, rad, 24 sata. Evo, znate njegov slučaj sa kičmom, što sam ga nosio u VMA. Kleči, radi, a on ne sme da kleči, njemu je to zabranjeno. Ali, ako danas radi – imaće, ako ne radi – neće.“ Na pitanje kako se drugi snalaze kada su bolesni, jedan radnik objašnjava: „Ako je neki nazeb, odemo pa radimo.“ Drugi navodi: „Bilo je hladno, zima, to je decembar, mi smo na 20 metara visine krova zgrade bez opreme radili celu zgradu.“ Još jedan dodaje: „Gde smo radili, nismo imali opremu – bez šlema, bez patika, da se ubodeš u klin.“

Izveštaji ukazuju na činjenicu da Srbija beleži visok broj smrtnih slučajeva na radu u sektoru građevinarstva. Prema navodima Inspektorata za rad, svake godine desetina građevinskih radnika izgubi život zbog neadekvatnih mera bezbednosti. Međutim, usled neformalne prirode zaposlenja, mnoge povrede i smrtni slučajevi se ne prijavljuju.²

● **Nepravovremena i uskraćena isplata zarada**

Jedan od najozbiljnijih problema sa kojima se sezonski radnici suočavaju jeste kašnjenje ili uskraćivanje isplate zarade. Poslodavci često isplaćuju samo deo zarade, čime radnike dovode u poziciju zavisnosti i primoravaju ih da nastave da rade u uslovima eksploatacije. „*Radimo nedeljama, a onda nam kažu da nemaju novca da nas plate. Čekamo i čekamo, a ponekad nas nikada ne plate*“, navodi jedan od radnika. Dodatni problem predstavlja izostanak sigurne isplate za obavljeni rad. Sezonski radnici navode da su, prilikom traženja isplate zarađene zarade, često izloženi pretnjama i uvredama. Takođe, česta je pojava da im se isplati manji iznos od onog koji je prvobitno dogovoren. Jedan od sagovornika navodi: „Ja sam radio u Beogradu u firmi, rekli su mi da će me navodno plaćati 5.000 (dinara), nisu mi dali tako, dali su mi 20 evra na dan. (...) Nismo dobili sve pare i natrag kući.“ Drugi radnik objašnjava: „Evo, on i ja smo radili za firmu, radili smo krov koji je bio naplaćen 930.000, a nama je dao 180.000 dinara poslodavac. On je pare uzeo unapred, a nama nije dao ništa unapred i kad smo pola posla odradili dao nam 60.000 odmah, i onda nam dao po 5.000, 10.000. (...) Ostao nam je dužan 70.000 dinara“.

Izostanak pisanih ugovora gotovo u potpunosti onemogućava pravnu zaštitu.

2 Zavod za statistiku Republike Srbije, Izveštaj o radu, Analiza povreda na radu za 2023. godinu, dostupna na: <https://www.minrzs.gov.rs/sites/default/files/2024-03/Извештај%20о%20раду%20за%202023.%20годину.pdf>

● **Socijalna isključenost i diskriminacija**

Radnici romske nacionalnosti suočavaju se sa dodatnim slojevima diskriminacije. „*Plaćaju nas manje nego ostale, iako radimo isti posao*“, navodi jedan radnik. Njihova marginalizovana pozicija u društvu dodatno otežava pristup pravnoj pomoći ili mogućnosti da se organizuju u cilju poboljšanja uslova rada. Jedan od intervjuisanih radnika ističe da, kada neki posao obavljaju romski i neromski radnici, „više će da kaže da je zadovoljan sa Srbinom iako mi radimo 10 puta bolje, nije zadovoljan vlasnik koliko god da radimo. Njegov čovek da mu radi istovar 10 kamiona, on će da kaže da je zadovoljan, a ja da istovaram 50 kamiona, reći će da nije zadovoljan.“

Ipak, jedan od intervjuisanih radnika podelio je i drugačije iskustvo o percepciji romskih radnika i diskriminaciji: „Ja nisam zasebno imao to iskustvo, oni su gledali samo kvalitet. Znači, moraš da radiš, nema veze da li si crn ili beo. Gledaju kvalitet kako se uradi. (...) Ali među najboljim radnicima su proglasili mog brata rođenog (koji je Rom). On je krenuo sa 14-15 godina po Crnoj Gori, Bosni, Beogradu da ide da radi i stekao je takva iskustva. (...) I on od ujutru od 7 krene da radi i onda dok god se vidi napolju, on radi. Kod njega nema radno vreme.“ Iako ovo svedočenje ne ukazuje na postojanje diskriminacije, još jedan je pokazatelj teških uslova rada sezonskih radnika.

● **Nezakonito uskraćivanje socijalnih prava sezonskim radnicima**

Jedna od retkih pozitivnih odredbi Zakona o pojednostavljenom radnom angažovanju na sezonskim poslovima u određenim delatnostima je ona prema kojoj naknada za sezonski rad ne utiče na pravo na novčanu socijalnu pomoć, niti vodi do brisanja iz evidencije Nacionalne službe za zapošljavanje, čime se zadržavaju prava iz oblasti socijalne zaštite i osiguranja.³ Cilj ove odredbe je da se podstaknu građani bez drugih prihoda iz radnog odnosa da se uključe u sezonske poslove. Međutim, zbog

3 Član 9 stav 2 – 3 Zakona o pojednostavljenom radnom angažovanju na sezonskim poslovima u određenim delatnostima.

neusaglašenosti Pravilnika, ova zakonska odredba u praksi nije zaživela. Time se povećava rizik od radne eksploatacije (usled usmenih dogovora) i gubi pristup socijalnoj zaštiti. Problem proizlazi iz neusaglašenosti Pravilnika o obrascima u postupku ostvarivanja prava na novčanu socijalnu pomoć⁴ (u daljem tekstu: Pravilnik) sa Zakonom o socijalnoj zaštiti, Uredbom o prihodima koji su od uticaja na ostvarivanje prava na novčanu socijalnu pomoć i Zakonom o pojednostavljenom radnom angažovanju na sezonskim poslovima u određenim delatnostima. Naime, Pravilnik neosnovano uključuje prihod od sezonskog rada u procenu prihoda za ostvarivanje prava na novčanu socijalnu pomoć,⁵ suprotno Zakonu o pojednostavljenom radnom angažovanju na sezonskim poslovima u određenim delatnostima⁶ u kome se u članu 9, stav 3 eksplicitno navodi da „Naknada za rad ostvarena u skladu sa ovim zakonom nije od uticaja na ostvarivanje i korišćenje prava na novčanu socijalnu pomoć koja se ostvaruje u skladu sa propisima o socijalnoj zaštiti.“ Suprotno tome, Pravilnik uključuje prihode od sezonskog rada u obrasce za podnošenje zahteva za ostvarivanje prava na novčanu socijalnu pomoć, koji su sastavni deo Pravilnika, budući da se prilikom odlučivanja o zahtevu za novčanu socijalnu pomoć uzimaju u obzir prihodi podnosioca zahteva i članova njegovog domaćinstva. Prilikom propisivanja sadržine i nalaza mišljenja Centra za socijalni rad, čiji obrazac takođe čini sastavni deo Pravilnika, ponovo je propisano da se prihod od sezonskog rada mora navesti, iako, prema zakonu koji reguliše sezonski rad, taj prihod ne utiče na ostvarivanje prava na novčanu socijalnu pomoć.

Nakon apela Inicijative A 11, u maju 2023. godine, ministar za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja izmenio je Pravilnik o obrascima u postupku ostvarivanja prava na novčanu socijalnu pomoć. Izmene su se odrazile na obrasce za podnošenje zahteva za ostvarivanje prava na novčanu socijalnu pomoć (NSP), koji čine sastavni deo Pravilnika. U delu obrasca koji se odnosi na prihode koji se uzimaju u obzir prilikom odlučivanja o pravu na NSP, izvorna formulacija *„prihodi od sezonskih i drugih poslova“* izmenjena je u *„prihode od sezonskih i drugih poslova*

4 „Službeni glasnik RS“ br. 39/2011.

5 Vidi Zahtev za ostvarivanje prava na novčanu socijalnu pomoć (obrazac NSP-Z) i obrazac NSP-NM – Nalaz i mišljenje Centra za socijalni rad, koji čini sastavni deo Pravilnika o obrascima u postupku ostvarivanja prava na novčanu socijalnu pomoć (Službeni glasnik RS, br. 39/2011).

6 „Službeni glasnik RS“ br. 50/2018.

osim prihoda od sezonskih poslova koji je ostvaren u skladu sa zakonom kojim se reguliše oblast sezonskih poslova".⁷

Iako je ovo pozitivan korak koji bi korisnicima NSP-a mogao pomoći da obavljanjem sezonskih poslova obezbede dostojanstveniji život, problem predstavlja to što, prilikom ispitivanja osnovanosti zahteva za NSP, pojedini centri za socijalni rad i dalje uzimaju u obzir prihode od sezonskih poslova. Tako je tročlanoj porodici iz Vranja odbijen zahtev za ostvarivanje prava na NSP isključivo zbog prihoda ostvarenog branjem malina, iako sezonski poslovi ne bi smeli da utiču na ostvarivanje prava na NSP.⁸ Slično tome, i porodici iz Obrenovca, u novembru 2024. godine, odbijen je zahtev za NSP zbog uračunavanja prihoda od sezonskih poslova („prebiranja paprika u hladnjači u Novom Sadu“).⁹ Na ovaj način, centri za socijalni rad nastavljaju da kažnjavaju, nezakonito uskraćujući pravo na NSP pojedincima i porodicama koji odlaze i u druge gradove u potrazi sa prihodima koji bi im omogućili dostojanstveniji život.

● **Zahtev za hitnom izmenom politika**

Svedočenje ovih radnika ukazuju na potrebu za hitnim reformama. Jačanje inspekcije rada, obavezno zaključivanje ugovora o radu, dosledna primena standarda bezbednosti na radu, kao i uspostavljanje mehanizama za suzbijanje uskraćivanja zarada, predstavljaju ključne korake u pravcu zaštite ovih ranjivih radnika. Pored toga, neophodno je preduzeti konkretne mere za suzbijanje diskriminacije kojoj su izloženi radnici romske nacionalnosti.

Bez sistemskih promena, sezonski radnici u građevinskom sektoru ostaće zarobljeni u začaranom krugu eksploatacije, nesigurnosti i siromaštva. Njihov glas mora da se čuje, a njihova prava moraju biti zaštićena.

⁷ Vidi obrazac NSP-Z i obrazac NSP-NM, koji čine sastavni deo Pravilnika. Za više informacija, vidi Inicijativa A 11, „Prihod od sezonskog rada više ne utiče na ostvarivanje novčane socijalne pomoći“, 28. jun 2023. godine, dostupno na: <https://www.a11initiative.org/prihod-od-sezonskog-rada-vise-ne-utice-na-ostvarivanje-novcane-socijalne-pomoci/>

⁸ Rešenje Centra za socijalni rad Vranje, br. 553-01-25151/2023 od 15. 01. 2024.

⁹ Rešenje Gradskog centra za socijalni rad Beograd, Odeljenje Obrenovac, br. 553-01-12876/2024-01 od 25. 11. 2024.

Nepovoljan položaj ove kategorije radnika bio je neposredan povod za izradu kratke komparativne pravne analize položaja sezonskih radnika u nekoliko drugih zemalja. Nakon predstavljanja ključnih nalaza o situaciji građevinskih radnika u Srbiji, naredni deo izveštaja razmatra moguće pravce unapređenja prava sezonskih i neformalno angažovanih radnika, oslanjajući se prvenstveno na iskustva Danske, Portugala i Novog Zelanda.

Prava sezonskih i neformalno angažovanih radnika u Srbiji: Iskustva Danske, Portugala i Novog Zelanda¹⁰

● Uvod

Ovo istraživanje ima za cilj da pruži pregled položaja i prava sezonskih i privremeno angažovanih radnika u Srbiji poređenjem situacije u Srbiji sa drugim zemljama i davanjem preporuka za javne politike u vezi sa reformom zakonodavnog okvira Srbije koji se odnosi na zaštitu ove kategorije radnika. Sezonski radnici se definišu kao lica čije je zaposlenje privremeno i zavisi od sezonskih promena, što dovodi do promenljive potražnje za radnom snagom.¹¹

U Srbiji se sezonski i privremeni radnici mogu angažovati na dva načina: sklapanjem ugovora o radu na određeno vreme ili ugovora o obavljanju privremenih i povremenih poslova.¹² Prva vrsta ugovora radnicima obezbeđuje puna radna prava u skladu sa opštim propisima radnog zakonodavstva. Drugi oblik angažovanja, međutim, ne pruža takva prava, već predviđa samo obavezno uključivanje u sistem socijalnog osiguranja, i to isključivo za rizike kao što su bolest i nezaposlenost.¹³ Pravni okvir kojim se uređuju ovi oblici rada čine Zakon o radu i Zakon o pojednostavljenom radnom angažovanju na sezonskim poslovima u određenim

10 Martina Semino, Yunah Kang, Luisa Hofmann i Ramiro Ruiz Martinez sprovedi su istraživanje i pripremili nacrt ovog dela izveštaja.

11 Ljubinka Kovačević „Sezonski radnici u Republici Srbiji – Između nove fleksibilizacije i prekarizacije rada i katalog minimalnih prava za sve radnike“ [2024] E-bilten Mreže za istraživački rad u oblasti društvenih nauka (SSRN) https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4720783.

12 Ljubinka Kovačević, „Pravni status sezonskih radnika u Republici Srbiji“ [2021] Revue De Droit Comparé Du Travail Et De La Sécurité Sociale 244 <https://journals.openedition.org/rdctss/2776>, 244.

13 Ibid

delatnostima (Zakon o sezonskim poslovima). Zakon o radu je sistemski zakon koji omogućava angažovanje na privremenim i povremenim poslovima u trajanju do najviše 120 radnih dana u kalendarskoj godini. Zakon o sezonskim poslovima je poseban zakon koji se primenjuje isključivo na sezonske poslove u oblastima poljoprivrede, šumarstva i ribarstva.¹⁴ U skladu sa ovim zakonom, zaključenje pisanog ugovora nije obavezno, a obuhvat socijalnog osiguranja radnika je veoma ograničen. Pravni okvir koji se odnosi na prava sezonskih radnika kritikovan je kao nedovoljno efikasan u pružanju zaštite ovim licima.¹⁵ Naime, Zakon o sezonskim poslovima daje mogućnost sklapanja usmenih ugovora, što može izazvati probleme u pogledu tumačenja i sprovođenja prava i obaveza radnika, što stvara dodatni prostor za njihovu eksploataciju.¹⁶ Pored toga, ovakvo zakonodavno rešenje dovelo je do velikog broja neprijavlivanja radnika, s obzirom na to da priroda postojećih zakonodavnih okvira i dalje omogućava zloupotrebu i eksploataciju radne snage.¹⁷ Iako se prethodnih godina radilo na izradi novog nacrtu Zakon o sezonskim poslovima, isti do danas nije usvojen.

Imajući u vidu aktuelnu situaciju sa kojima se suočavaju sezonski i privremeni radnici u Srbiji, postavlja se pitanje na koji način obezbediti efikasnu zaštitu njihovih prava. S obzirom na to da se novo zakonodavno rešenje nalazi u fazi razmatranja, od posebnog je značaja sagledati međunarodna iskustva i identifikovati preporuke koje bi mogle biti uključene u novu zakonsku regulativu.

Radi ostvarenja navedenog cilja, ovaj izveštaj ima za cilj da odgovori na pitanje: koji zakoni i politike u oblasti rada postoje radi zaštite sezonskih i privremeno angažovanih radnika u različitim državama sveta i koje se dobre prakse iz tih primera mogu preuzeti i primeniti u Srbiji?

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

15 Ljubinka Kovačević, „Pravni status sezonskih radnika u Republici Srbiji“ [2021] *Revue De Droit Comparé Du Travail Et De La Sécurité Sociale* 244 <https://journals.openedition.org/rdctss/2776>, 244

16 Ljubinka Kovačević „Sezonski radnici u Republici Srbiji – Između nove fleksibilizacije i prekarizacije rada i katalog minimalnih prava za sve radnike“ [2024] E-bilten Mreže za istraživački rad u oblasti društvenih nauka (SSRN) https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4720783.

17 Ibid

Radi davanja odgovora na ovo pitanje, izveštaj prvo izlaže primenjenu metodologiju, a zatim prikazuje situaciju sezonskih radnika na Novom Zelandu, u Danskoj i Portugalu. Preporuke za javne politike i naučene lekcije iz ovih zemalja biće potom predstavljene, u cilju pružanja mogućih rešenja za prevazilaženje ovog problema u Srbiji.

● Metodologija

Kako bi odgovorio na postavljeno pitanje, ovaj izveštaj će analizirati studije slučaja koje obuhvataju razmatranje položaja i prava sezonskih i privremeno angažovanih radnika u pravnim sistemima Novog Zelanda, Danske i Portugala. Za svaku od navedenih zemalja biće urađena analiza i predstavljen pravni okvir koji se odnosi na prava ove kategorije radnika putem analize doktrine. U slučaju Danske i Portugala analiziraće se ne samo nacionalni, već i evropski pravni okvir.

Nakon analize doktrine, sledi socio-pravna analiza primene relevantnih zakona u praksi i stvarnog ostvarivanja prava ovih radnika u konkretnom kontekstu svake države. Biće razmotrene dobre i loše prakse, u cilju identifikovanja optimalnih rešenja u pogledu prava sezonskih radnika, koja se mogu koristiti kao osnova za formulisanje preporuka javnih politika za Republiku Srbiju.

● Rizici eksploatacije sezonskih i neformalno angažovanih radnika

Prema definiciji Međunarodne organizacije rada (MOR), neformalno zaposlenje obuhvata „svaki oblik plaćenog rada koji nije prepoznat, regulisan ili zaštićen postojećim pravnim ili regulatornim okvirima”,¹⁸ dok se sezonsko (privremeno) zaposlenje odnosi na radno angažovanje „na određeni vremenski period”¹⁹ na osnovu ugovora o delu, ugovora na određeno vreme ili projektno definisanog angažovanja. Sezonski i

18 Rokfeler fondacija, „Zdravstvene ranjivosti neformalno angažovanih radnika” (maj 2013.) <https://www.rockefellerfoundation.org/wp-content/uploads/Health-Vulnerabilities-of-Informal-Workers.pdf> pristupljeno 14. februara 2025. godine.

19 Međunarodna organizacija rada, Odsek za uslove rada i jednakost, Nestandardni oblici zaposlenja: Izveštaj za diskusiju na sastanku eksperata o nestandardnim oblicima zaposlenja (Ženeva, 16–19. februar 2015. godine) (MOR 2015).

neformalno angažovani radnici prisutni su u brojnim sektorima – poljoprivredi, građevinarstvu, industrijskoj proizvodnji, kućnim poslovima i transportu. Ovi radnici su posebno podložni različitim oblicima eksploatacije usled nesigurne prirode njihovog zaposlenja. Rizici od eksploatacije sa kojima se ovi radnici najčešće suočavaju obuhvataju niske i neredovne zarade, izostanak socijalne zaštite, opasne uslove rada, dužničko ropstvo i socijalnu izolaciju. Mnogi radnici u neformalnom sektoru primaju minimalnu nadoknadu, bez garancije redovne isplate, što dovodi do finansijske nestabilnosti. Prema podacima OECD-a, radnici u neformalnoj ekonomiji izloženi su većim rizicima nego oni u formalnom sektoru, usled odsustva zaštite i lošijih uslova rada.²⁰ Nepostojanje formalnih ugovora često dovodi do nemogućnosti pristupa zdravstvenom osiguranju, naknadama u slučaju nezaposlenosti ili penziji, ostavljajući ih ranjivim tokom kriza – bilo zdravstvenih, bilo ekonomskih. Pored toga, neformalno zaposlenje često podrazumeva rad u uslovima u kojima se ne primenjuju propisi o bezbednosti na radu, čime se povećava rizik od povreda i bolesti.²¹ Dužničko ropstvo je takođe rasprostranjena pojava, pri čemu pojedini radnici ulaze u dugove zbog troškova zapošljavanja ili putnih troškova, što ih vezuje za poslodavce u uslovima eksploatacije sve dok ne otplate dug.²² Zbog ovih faktora, postoji velika verovatnoća da su radnici zarobljeni u eksploatacijskim oblicima rada, uz stalnu zabrinutost zbog mogućnosti deportacije ili gubitka posla, što ih odvraća od traženja pomoći. Iako je Protokol Ujedinjenih nacija o trgovini ljudima identifikovao zloupotrebu stanja ranjivosti kao jedan od ključnih mehanizama trgovine ljudima, politike koje kriminalizuju neprijavljeni rad često osnažuju poslodavce koji zloupotrebljavaju ranjivi položaj neformalno i sezonski angažovanih radnika. Pored toga, radnici migranti mogu biti izloženi socijalnoj izolaciji usled jezičke barijere i odvojenosti od svojih zajednica, što dodatno povećava njihovu izloženost eksploataciji.

20 OECD i MOR, Praćenje vulnerabilnosti u neformalnoj ekonomiji (Studije Razvojnog centra, objavio OECD 2019.) 19 <https://doi.org/10.1787/939b7bcd-en> pristupljeno 14. februara 2025. godine.

21 Rokfeler fondacija (n 1).

22 Focus on Labour Exploitation (FLEX), Rizici od eksploatacije u programima privremene migracije: Odgovor organizacije FLEX na Belu knjigu o imigraciji iz 2018. godine (FLEX, 2019), <https://labourexploitation.org/publications/the-risks-of-exploitation-in-temporary-migration-programmes-a-flex-response-to-the-2018-immigration-white-paper/>, pristupljeno 14. februara 2025. godine.

Ovi rizici se različito manifestuju među pojedinim ranjivim grupama. Žene i deca često su izloženi polno zasnovanoj diskriminaciji, pri čemu su žene češće mete seksualnog uznemiravanja, a deca radne eksploatacije.²³ Osobe s invaliditetom neretko su suočene sa isključenošću sa tržišta rada ili ograničene na niske zarade i nisko kvalifikovane poslove. Poslodavci često ne uspevaju da prilagode uslove rada specifičnim potrebama ovih radnika, čime se povećava rizik od povreda. Otklanjanje ovih rizika od eksploatacije zahteva sveobuhvatne pravne intervencije, kao i intervencije javnih politika, koje uključuju dosledno sprovođenje radnih prava, obezbeđivanje socijalne zaštite i podsticanje socijalnog dijaloga između radnika, poslodavaca i državnih organa. Pravni okviri koji štite neformalne i sezonske radnike od eksploatacije, uz istovremeno omogućavanje njihove integracije u formalno tržište rada, od suštinskog su značaja za unapređenje radnih prava i podsticanje pravičnih radnih standarda na globalnom nivou.

23 Međunarodna organizacija rada (MOR), Nastavni plan i program za izgradnju modernih i efikasnih sistema inspekcije rada: Modul 9 – Postupanje sa ranjivim grupama radnika (MOR, 2015) <https://www.ilo.org/resource/ilo-curriculum-building-modern-and-effective-labour-inspection-8> pristupljeno 14. februara 2025. godine.

Studija slučaja – Danska

● Međunarodno pravo

a. Međunarodna organizacija rada (MOR) – Međunarodni okvir

Danska je jedna od država osnivača Međunarodne organizacije rada (MOR). Kao agencija Ujedinjenih nacija, Međunarodna organizacija rada (MOR) promoviše međunarodno priznata radna i ljudska prava. MOR podstiče saradnju između vlada, poslodavaca i radnika iz 187 država članica u cilju uspostavljanja radnih standarda, kao i razvoja programa i politika za unapređenje dostojanstvenih uslova rada i socijalne pravde za svakog zaposlenog širom sveta, bez ikakve diskriminacije.

Danska je ratifikovala 74 konvencije i 2 protokola MOR-a, uključujući sve osnovne konvencije²⁴ koje obezbeđuju zaštitu prava radnika. Među ratifikovanim konvencijama nalaze se i one koje se neposredno ili posredno odnose na sezonske radnike i ranjive grupe u radnom okruženju. U to spadaju konvencije o ukidanju svih oblika prinudnog i obaveznog rada, eliminaciji diskriminacije, slobodi udruživanja i pravu na kolektivno pregovaranje.²⁵ S obzirom na to da pravni sistem Danske nije zasnovan na direktnom transponovanju međunarodnih ugovora u domaće zakonodavstvo, sprovodi se postupak kojim se obezbeđuje da njen nacionalni pravni okvir obuhvati principe i pravila sadržane u tim konvencijama. Ovaj postupak omogućava Danskoj da međunarodne standarde prilagodi sopstvenom nacionalnom, društvenom i kulturnom kontekstu, čime se obezbeđuje delotvornija zaštita radnika, uključujući sezonske i privremeno angažovane radnike.

24 Međunarodna organizacija rada (MOR), „Profil zemlje – Danska“ https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_en/f?p=NORMLEXPUB:11200:0::NO::P11200_COUNTRY_ID:102609 pristupljeno 14. februara 2025. godine.

25 Međunarodna organizacija rada (MOR), Osnovne konvencije Međunarodne organizacije rada (drugo izdanje, MOR 2003) ISBN 92-2-112761-3.

● **Direktive Evropske unije**

Pored obaveza preuzetih u okviru MOR-a, Danska kao država članica EU ima obavezu da poštuje pravila i standarde Unije. Iako ima pravo izuzeća od primene politika u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova, Direktiva 2008/104 o radu preko agencija za privremeno zapošljavanje je obavezujuća i za Dansku. Kako direktiva Evropske unije nema neposredno dejstvo na države članice, već je na njima da je transponuju u svoje nacionalno zakonodavstvo, ona ima manju pravno obavezujuću snagu. Danska je Direktivu 2008/104 inkorporirala izvršivši prilagođavanja postojećeg nacionalnog zakonodavstva.

Zbog istorije Edinburškog sporazuma, Danska ima mogućnost da se opredeli za izuzeće od primene određenih direktiva EU. Postoje direktive koje Danska nije ratifikovala, a kada je reč o konvencijama MOR-a, Danska nije ratifikovala ni neke značajne konvencije, kao što su Konvencija br. 181 – Konvencija o privatnim agencijama za zapošljavanje iz 1997. godine i Konvencija br. 96 – Revidirana konvencija o agencijama za zapošljavanje koje naplaćuju naknadu iz 1949. godine. Međutim, to ne znači da Danska nije posvećena zaštiti prava sezonskih i neformalno angažovanih radnika, budući da poseduje snažan i sveobuhvatan pravni okvir u oblasti radnog prava.

Dansko nacionalno zakonodavstvo

Zakonski okvir

Zakon br. 595 iz 2013. godine, pod nazivom *Zakon o pravnom statusu privremeno zaposlenih radnika upućenih preko agencija za privremeno zapošljavanje*²⁶, predstavlja domaći pravni akt kojim je Danska transponovala Direktivu 2008/104/EZ o radu preko agencija za privremeno zapošljavanje. Ovim zakonom se obezbeđuje da upućeni privremeni radnici imaju jednake uslove rada – uključujući radno vreme, pauze, odmore i zaradu kao i radnici koje neposredno zapošljava krajnji

26 Zakon o pravnom statusu privremeno zaposlenih radnika upućenih preko agencije za privremeno zapošljavanje (Lov om vikarers retsstilling ved udsendelse af et vikarbureau m.v.), Lov nr 595 od 12. juna 2013. godine

korisnik za obavljanje istih poslova.²⁷ Time se potvrđuje posvećenost Danske pravednoj radnoj praksi i osigurava da radnici angažovani preko agencija ne budu dovedeni u nepovoljniji položaj u odnosu na neposredno zaposlene radnike. Pored toga, Zakon o radnom okruženju stavlja poseban akcenat na zaštitu zdravlja i bezbednosti zaposlenih u Danskoj. Iako zakon eksplicitno ne koristi termine „sezonski radnici“ ili „upućeni privremeni radnici“, iz teksta je jasno da se odnosi na sve kategorije zaposlenih u Danskoj, s obzirom na to da se ne pravi razlika po osnovu vrste zaposlenja.²⁸ Zakon ističe ulogu Uprave za radno okruženje (WEA), koja vrši nadzor i donosi smernice u vezi sa radnim okruženjem. WEA redovno sprovodi inspekcije radnih mesta kako bi se obezbedilo poštovanje Zakona o radnom okruženju i kako bi se poslodavci obavezali na obezbeđivanje bezbednog i zdravog radnog okruženja.²⁹ Budući da je WEA u sklopu Ministarstva za zapošljavanje, ona ima pravo pristupa svim poslovnim prostorijama u Danskoj i ovlašćenje da sankcioniše one poslodavce koji ne postupaju u skladu sa pravilima.³⁰ Takođe, Uprava obezbeđuje različite vidove podrške putem telefonskih linija za strane radnike iz trećih zemalja, kako bi im se garantovalo pravo na jednaku zaštitu zdravlja i bezbednost na radu kao i danskim radnicima. Izmenama i dopunama Zakona o radnom okruženju iz 2018. godine, inspektorima WEA omogućeno je da obavljaju razgovore sa zaposlenima bez prisustva poslodavaca,³¹ čime se ohrabruje stvaranje sigurnog prostora za otvoren razgovor o uslovima rada, naročito za neformalne i strane radnike koji se plaše odmazde ili pretnji od strane poslodavaca. Pored toga, na osnovu formalnog sporazuma o zajedničkom vršenju inspekcije, WEA sarađuje sa policijom i poreskom upravom Danske, posebno u sektorima sklonim neprijavljenom radu

27 Ibid

28 Zakon o radnom okruženju (Arbejdmiljøloven), prečišćen tekst br. 2062 od 16. novembra 2021. godine.

29 Workplace Denmark, „Uloga i zadaci Uprave za radno okruženje Danske“ <https://workplace-denmark.dk/health-and-safety/arbejdstilsynets-role-and-tasks>, pristupljeno 14. februara 2025. godine.

30 Uprava za radno okruženje Danske (Arbejdstilsynet), 'Hvilke Former for Tilsyn Findes Der?' (Arbejdstilsynet) <https://at.dk/tilsyn/hvilke-former-for-tilsyn-findes-der/> pristupljeno 14. februara 2025. godine

31 Ogletree Deakins, Izmene i dopune zakona proširuju ovlašćenja Uprave za radno okruženje Danske (25. septembar 2018.) <https://ogletree.com/international-employment-update/articles/october-2018/denmark/2018-09-25/amendment-increases-the-power-of-the-danish-working-environment-authority/> pristupljeno 24. februara 2025. godine

i tzv. socijalnom dampingu³² – situaciji u kojoj poslodavci angažuju strane ili privremene radnike pod uslovima koji su nepovoljniji u odnosu na lokalne standarde rada. Do 2023. godine izvršena je inspekcija u ukupno 6.793 preduzeća, pri čemu je otkriveno 3.835 povreda Zakona o radnom okruženju.³³ WEA je evidentirala i teške povrede zakona, gde su strani radnici radili u krajnje nehumanim uslovima. U cilju unapređenja bezbednosti na radu i suzbijanja socijalnog dampinga, WEA je za period 2023–2026. godine izdvojila budžet u iznosu od 452,4 miliona danskih kruna (DKK) za sprovođenje mera i istraživanja u oblasti unapređenja radnog okruženja.³⁴

● **Danski model**

Tržište rada u Danskoj često se opisuje kao „danski model“. Elementi danskog modela obuhvataju snažnu tradiciju kolektivnog pregovaranja i socijalnog dijaloga, kao i sistem tzv. „*fleksigurnosti*“. Danska ima dugu tradiciju kolektivnog pregovaranja i razvijen socijalni dijalog. Drugim rečima, pitanja rada i zapošljavanja u Danskoj često se oblikuju i uređuju kolektivnim ugovorima između organizacija poslodavaca i sindikata, a ne zakonima koje neposredno nameće država. Takav pristup obebeđuje pravičan tretman i zaštitu svih radnika, uz uvažavanje njihovih stvarnih potreba i prava. Kolektivni ugovori imaju ključnu ulogu u oblasti zapošljavanja jer uređuju pitanja zarada, radnog vremena i drugih uslova rada. Kao što je već navedeno, preduzeća i poslodavci koji posluju u Danskoj u obavezi su da poštuju danske zakone koji se odnose na privremeno zapošljavanje i radno okruženje, koji su ujedno usklađeni sa direktivama Evropske unije. Na taj način i strani radnici, uključujući sezonske i privremeno angažovane radnike koji su zaposleni u kompanijama koje primenjuju kolektivne ugovore, uživaju pravičan tretman, kao i ista prava i beneficije kao i domaći radnici.³⁵ Kada je reč o sistemu

32 Evropsko nadzorno telo za rad, Informativna brošura o neprijavljenom radu – Danska (mart 2023.), str. 10, <https://www.ela.europa.eu/en/tackling-undeclared-work>, pristupljeno 24. februara 2025. godine

33 Ibid 11

34 Arbejdstilsynet, Sporazum o merama u oblasti radnog okruženja za 2023. godinu (2023.), <https://at.dk/en/about-us/about-arbejdstilsynet/agreement-2023/>, pristupljeno 24. februara 2025. godine

35 Konfederacija poslodavaca Danske (DA), Danska konfederacija sindikata (FH) i Ministarstvo za zapošljavanje, Tržište rada u Danskoj (oktobar 2021.), <https://bm.dk/the-ministry-of-employment/the-danish-labour-market>, pristupljeno 14. februara 2025. godine

„fleksigurnosti“, ovaj pojam predstavlja spoj fleksibilnosti i sigurnosti, što znači da danski model istovremeno pruža fleksibilnost poslodavcima i sigurnost zaposlenima.³⁶ Model „fleksigurnosti“ predstavlja kombinaciju fleksibilnih propisa tržišta rada zasnovanih na kolektivnim ugovorima između socijalnih partnera,³⁷ uz finansijsku podršku u slučaju nezaposlenosti i aktivne politike zapošljavanja koje podstiču mobilnost na tržištu rada. Fleksibilnost tržišta rada u Danskoj omogućava poslodavcima da privremeno angažuju radnike, a da pri tome nisu opterećeni prekomerno restriktivnim pravilima ili propisima, uz zadržavanje pravičnog tretmana i bezbednog radnog okruženja. Ovo može dovesti do većih mogućnosti zapošljavanja sezonskih i privremeno angažovanih radnika, budući da poslodavci mogu prilagoditi radno vreme i radna zaduženja potrebama sezonskih projekata, u skladu sa kolektivnim ugovorima sa sindikatima. Ovakva fleksibilnost posebno pogoduje sektorima poput poljoprivrede i ugostiteljstva, koji se često oslanjaju na sezonsku i privremenu radnu snagu. Inkluzivni pristup danskog modela obezbeđuje da svi radnici, bez obzira na trajanje radnog angažovanja ili njihovo poreklo, imaju koristi od fleksibilnih i sigurnih uslova rada koji su sastavni deo tržišta rada.

● Drugi elementi sistema

Aktivne politike zapošljavanja (ALMP) u Danskoj predstavljaju skup programa usmerenih na očuvanje funkcionalnog tržišta rada, kroz podršku nezaposlenima u pronalaženju zaposlenja i pružanje usluga poslodavcima u potrazi za radnom snagom.³⁸ Opštine imaju mogućnost da osmišljavaju i sprovode ALMP u skladu sa potrebama lokalnih tržišta rada, uključujući i sezonske i privremeno angažovane radnike. ALMP programi obuhvataju različite usluge namenjene radnicima, kao što su obuke i obrazovni programi, sa ciljem unapređenja njihovih veština i pronalaženja stabilnog zaposlenja. Ukoliko sezonski i privremeno angažovani radnici ispunjavaju uslove – poput registracije u centrima za zapošljavanje – mogu pristupiti ovim uslugama. Pored toga, Savet za

³⁶ Ibid 16

³⁷ Ibid 16

³⁸ Danska agencija za tržište rada i zapošljavanje (STAR), „Mere aktivne politike zapošljavanja“ (STAR), <https://star.dk/en/active-labour-market-policy-measures>, pristupljeno 14. februara 2025. godine.

zapošljavanje prati kretanja u pogledu angažovanja strane radne snage i međunarodnih okvira zapošljavanja, što može imati indirektan uticaj na položaj migrantskih radnika.³⁹ Pored toga, Danska agencija za tržište rada i zapošljavanje (STAR) pruža podršku poslodavcima u zapošljavanju, uključujući međunarodno zapošljavanje, u cilju rešavanja manjka radne snage u različitim sektorima.⁴⁰ Uloga STAR-a u olakšavanju procesa angažovanja strane radne snage utiče na položaj sezonskih i migrantskih radnika. Po završetku procesa zapošljavanja, agencija osigurava da su ovi radnici integrisani u dansko tržište rada u skladu sa zakonitim i pravičnim uslovima rada.⁴¹

● Poređenje sa Srbijom

Srbija je, takođe, članica Međunarodne organizacije rada. Štaviše, Srbija je ratifikovala veći broj konvencija i protokola MOR-a nego Danska. Međutim, sezonski i neformalno angažovani radnici u Srbiji su u većoj meri izloženi riziku od eksploatacije, kao i nedostatku zaštite i ravnopravnog tretmana. Jedna od ključnih razlika između Danske i Srbije ogleda se u načinu inkorporacije međunarodnih ugovora ili propisa u domaće zakonodavstvo. Dok Danska posredno inkorporira međunarodno pravo u svoje nacionalno zakonodavstvo, pravni sistem Srbije karakteriše direktna inkorporacija. Prema članu 16 Ustava Republike Srbije, „potvrđeni međunarodni ugovori sastavni su deo pravnog poretka Republike Srbije i neposredno se primenjuju.”⁴² Sve dok potvrđeni međunarodni ugovori nisu u suprotnosti sa Ustavom, oni su automatski izvršni i primenljivi bez dodatne analize. Ovo ukazuje na jasnu razliku u odnosu na Dansku, u kojoj se međunarodni ugovori inkorporiraju u domaće zakonodavstvo tek nakon detaljne provere i analize usklađenosti sa postojećim pravnim normama, a ukoliko je potrebno, uz izmene relevantnih propisa. Ovakva

39 Anne Lauringson i Marius Lüske, „Institucionalni okvir sprovođenja mera aktivne politike zapošljavanja u zemljama OECD-a i EU: Organizaciona struktura, regulativa i kapaciteti” (Radni dokumenti OECD-a iz oblasti socijalne politike, zapošljavanja i migracija, br. 262, objavio OECD, 2021.), <https://doi.org/10.1787/9f2cbaa5-en>, pristupljeno 14. februara 2025. godine.

40 Danska agencija za tržište rada i zapošljavanje (STAR), „O Danskoj agenciji za tržište rada i zapošljavanje” (STAR), <https://star.dk/en/about-the-danish-agency-for-labour-market-and-recruitment>, pristupljeno 14. februara 2025. godine.

41 Ibid

42 Sanja Đajić, „Srbija”, u: Dinah Shelton (ed), Međunarodno pravo i domaći pravni sistemi: inkorporacija, transformacija i uticaj (Oxford University Press, 2011, elektronsko izdanje, 19. januar 2012.), <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199694907.003.0022>, pristupljeno 14. februara 2025. godine.

zakonodavna manjkavost u Srbiji dodatno je doprinela marginalizaciji neformalno i sezonski angažovanih radnika, isključujući ih iz okvira osnovne socijalne zaštite. Pored toga, Vlada Srbije zauzela je pasivan pristup u pogledu implementacije Direktive Evropske unije o adekvatnim minimalnim zaradama, u okviru procesa pristupanja EU.⁴³ I pored usvajanja akcionog plana 2020. godine, Vlada nije preduzela aktivnu ulogu u iniciranju reforme zakonodavstva, niti je unapređenje radnih prava postavljeno kao prioritet.

Međutim, povoljniji radni uslovi za sezonske i privremeno angažovane radnike u Danskoj ne proizlaze isključivo iz načina na koji Srbija inkorporira međunarodne standarde rada. Suštinski problem ogleda se u nedostatku ekonomske stabilnosti, snažnih institucija, uticaja sindikata, kao i nedostatku duboko ukorenjene kulture socijalne zaštite i dijaloga. U Srbiji, uprkos direktnom transponovanju međunarodnih standarda rada, slaba primena propisa, ekonomski izazovi i visok stepen neformalne zaposlenosti onemogućavaju njihovu efikasnu primenu, što dovodi do lošijih uslova rada za radnike u ranjivom položaju. Nacionalni izveštaj o razvoju kolektivnog pregovaranja u Srbiji⁴⁴ analizirao je stanje kolektivnog pregovaranja i odnosa između poslodavaca i zaposlenih u zemlji. Izveštaj se fokusira na prekarne uslove na tržištu rada u Srbiji, koje karakteriše visok nivo neformalnih i nesigurnih radnih mesta. Nedostatak socijalnog dijaloga i ograničena delotvornost Socijalno-ekonomskog saveta, usled potiskivanja sindikata i udruženja poslodavaca od strane interesnih grupa i privrednih komora, dodatno slabe politike u oblasti rada koje bi mogle da zaštite ranjive kategorije radnika. Čak ni postojeći sindikati i udruženja poslodavaca nisu u obavezi da ugovore zaključene između radnika i poslodavaca registruju kod nadležnih državnih organa.⁴⁵ Ovakav nedostatak transparentnosti i organizovanosti umanjuje efikasnost socijalnog dijaloga i primenu kolektivnog pregovaranja. Pored toga, za razliku od Danske, Srbija beleži visok stepen isključenosti neformalno i nestandardno angažovanih radnika iz prava na kolektivno pregovaranje. Zakonodavstvo Srbije u oblasti rada ograničava pravo na

43 Fondacija Centar za demokratiju, Nacionalni izveštaj o razvoju kolektivnog pregovaranja u Srbiji (oktobar 2024.), <http://www.centaronline.org/en/publication/1947/national-reports-on-collective-bargaining-in-serbia-ceecaw>, pristupljeno 14. februara 2025. godine

44 Ibid

45 Ibid

sindikavno organizovanje isključivo na radnike koji su u formalnom radnom odnosu, čime se radnicima u nestandardnim oblicima rada uskraćuje pravo da kolektivno pregovaraju o boljim uslovima rada, što ih dodatno čini podložnim eksploataciji i zloupotrebama.

● **Zaključak — Preporuke za unapređenje pravnog i socijalnog okvira zaštite neformalno angažovanih i sezonskih radnika u Srbiji**

Nepovoljni uslovi rada neformalnih i sezonskih radnika u Srbiji ukazuju na strukturne probleme pravnog i institucionalnog okvira. Komparativna analiza sa Danskom ukazuje na značaj snažnih institucionalnih okvira, uključujući sistem kolektivnog pregovaranja i socijalnog dijaloga za ostvarivanje pravičnih standarda rada. Stoga je neophodno naglasiti potrebu za sveobuhvatnom reformom prilagođenom socio-ekonomskom kontekstu Srbije i unapređenjem zaštite ovih radnika.

Proširenje prava na kolektivno pregovaranje

Formalno priznavanje postojanja i doprinosa neformalnih radnika od strane države predstavljalo bi ključan iskorak ka inkluzivnim politikama u oblasti rada i socijalne zaštite. Ovim priznanjem otvorila bi se mogućnost proširenja pravne zaštite, pristupa socijalnim pravima i formulisanja politika usmerenih ka postepenoj integraciji neformalnog rada u formalnu ekonomiju. Neophodno je da država ohrabri formiranje granskih sindikata specijalizovanih za radnike u neformalnom sektoru, posebno u poljoprivredi, građevinarstvu i uslužnim delatnostima, maloprodaji i ugostiteljstvu. Takođe, država bi trebalo da omogući registraciju organizacija neformalnih radnika kod nadležnih organa i da im prizna status učesnika u forumima socijalnog dijaloga.

Priznavanje neformalne ekonomije i prava na sindikalno organizovanje imaće neposredan uticaj na neformalno i sezonski angažovane radnike, kroz unapređenje njihove socio-ekonomske sigurnosti i smanjenje izloženosti eksploataciji. Uključivanje ovih radnika u politike u oblasti rada može dovesti do uspostavljanja standarda minimalne zarade, propisa o

bezbednosti i zdravlju na radu, kao i mehanizama zaštite od proizvodnog otkaza – prava koja su tradicionalno bila nedostupna neformalnim radnicima u Srbiji. Pored toga, organizovanje i učlanjivanje u sindikate osnažuje same radnike u ranjivom položaju, kroz priznavanje njihovih zakonskih i socijalnih prava i učešće u aktivnom socijalnom dijalogu, čime se jača njihov kolektivni glas.

Jačanje mehanizama sprovođenja propisa i inspeksijskog nadzora

Kao što pokazuje primer Danske, organizacije poput WEA koje sprovode sistematske inspekcije u različitim sektorima, imaju značajnu ulogu u zaštiti prava radnika u nestandardnim oblicima zaposlenja. Nasuprot tome, Inspektorat za rad u Srbiji ima ograničene finansijske i ljudske kapacitete, sa manje od 250 inspektora zaduženih za nadzor⁴⁶ nad primenom radnih standarda – bez obzira na to da li se ti standardi sprovode na adekvatan način ili ne. Pored toga, radnici su često nevoljni da prijave povrede prava zbog straha od odmazde, a Srbija nema uspostavljen mehanizam zaštite uzbunjivača koji bi bio posebno prilagođen neformalnim i sezonski angažovanim radnicima.⁴⁷ Iz tog razloga, neophodno je da Srbija poveća izdvajanja iz budžeta i broj zaposlenih u Inspektoratu za rad, kako bi se obezbedio adekvatan nadzor nad radnim mestima na kojima rade neformalno angažovani i sezonski radnici. Kada je reč o ruralnim i teško dostupnim područjima, u kojima se nalaze brojne poljoprivredne farme i gradilišta, država bi mogla da podrži uspostavljanje mobilnih jedinica inspekcije rada i da proširi sistem zaštite uzbunjivača kako bi se obuhvatili i neformalni i sezonski radnici, omogućavajući im da rade u bezbednom okruženju bez straha od odmazde.

46 Ljubinka Kovačević, „Pravni položaj sezonskih radnika u Republici Srbiji“ (2021) 4 Revue de droit comparé du travail et de la sécurité sociale 244, <https://doi.org/10.4000/rdctss.2776>, pristupljeno 14. februara 2025. godine.

47 U Srbiji, Zakon o zaštiti uzbunjivača (Službeni glasnik RS, br. 128/2014) predviđa opštu pravnu zaštitu uzbunjivača, ali se ovaj zakon u praksi primenjuje pretežno na zaposlene u formalnom sektoru, dok neformalno angažovani radnici mogu biti samo delimično obuhvaćeni ovom zaštitom zbog nejasnog pravnog statusa njihovog zaposlenja.

Promocija socijalnog dijaloga i podizanje svesti u javnosti

Kultura socijalnog dijaloga, karakteristična za Dansku, doprinosi stabilnosti tržišta rada i zaštiti prava i interesa svih zaposlenih. Srbija bi mogla da revitalizuje Socijalno-ekonomski savet,⁴⁸ obezbeđujući ravnopravno učešće sindikata koji predstavljaju neformalne i sezonske radnike i formira posebnu radnu grupu koja bi se bavila izazovima sa kojima se oni suočavaju. Ova radna grupa bi trebalo da podstiče aktivan dijalog između državnih organa, udruženja poslodavaca i predstavnika radnika u nestandardnim oblicima zaposlenja, u cilju kreiranja ili jačanja politika koje obezbeđuju da se pitanja i potrebe ovih radnika postave kao prioritet u okviru šireg okvira socijalnog dijaloga. Pored toga, različite organizacije, kao što su Ministarstvo za rad, sindikati i organizacije civilnog društva, mogu sarađivati na sprovođenju kampanja za podizanje svesti javnosti o rizicima radne eksploatacije kojima su izloženi neformalno i sezonski angažovani radnici, kao i o njihovim zakonskim pravima i dostupnim mehanizmima socijalne zaštite.

48 Fondacija Centar za demokratiju (n 23).

Studija slučaja: Portugal

Prema proceni Evropskog nadzornog tela za rad iz 2017. godine, učešće neprijavljenog rada u Portugalu iznosilo je oko 27% ukupne zaposlenosti na nacionalnom nivou. Pored toga, Zakon o radu Portugala pokazuje značajne nedostatke po pitanju zaštite radnika u neformalnom sektoru, što dodatno otežava činjenica da zakonodavstvo ne sadrži jasnu definiciju neformalnog rada.⁴⁹

Portugal je država ugovornica Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (CESCR), te je 2021. godine od strane Kancelarije visokog komesara Ujedinjenih nacija za ljudska prava (OHCHR) zatraženo da dostavi dokaze o sprovođenju mera za integraciju neformalnih radnika u formalnu ekonomiju.⁵⁰ Kao odgovor, Portugal je 2023. godine predstavio izmene i dopune svog Zakona o radu, konkretno Zakona br. 100/2019 od 6. septembra, kojim je usvojen Statut o neformalnim pružaocima nege (Estatuto do Cuidador Informal), kojim se regulišu prava i obaveze neformalnih pružaoca nege i lica o kojima se oni brinu.⁵¹

Bez obzira na pandemijske okolnosti, teret brige o bliskom srodniku sa narušenim zdravljem ostaje konstanta u životima mnogih. Pružanje nege puno radno vreme često podrazumeva prekid plaćenog i sigurnog zaposlenja – bilo na ličnu inicijativu radnika, bilo pod pritiskom poslodavaca.⁵² Neformalni pružaoci nege predstavljaju izrazito ranjivu kategoriju radnika, pri čemu se njihova ranjivost ogleda u izostanku ugovora, finansijskoj nesigurnosti i prekidu profesionalne karijere.

Cilj ovog statuta je vraćanje dostojanstva osobama koje trpe eksploataciju uslovljenu životnim okolnostima obezbeđivanjem zaštite koju

49 ACT i drugi, „Informativna brošura o neprijavljenom radu – PORTUGAL“ (2016), https://www.ela.europa.eu/sites/default/files/2024-02/PT_UDW_Factsheet_2017-Portugal.pdf

50 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, „Lista pitanja u vezi sa petim periodičnim izveštajem Portugala“ (2021.), izveštaj <https://undocs.org/E/C.12/PRT/Q/5>

51 Da República D, “Lei n.o 100/2019” (DR, 6. septembar 2019.) <<https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/100-2019-124500714>>

52 Ikeda S i Japanski institut za politiku zapošljavanja i obuku, „Odsustvo radi porodične nege i prekid radnog odnosa zbog brige o članovima porodice: Važnost potrebe za dugoročnim odsustvom“ (2017.), https://www.jil.go.jp/english/JLR/documents/2017/JLR53_ikeda.pdf

pruža država. Od ključne je važnosti to što se nude dva rešenja: pružanje finansijske sigurnosti kroz socijalna davanja i uspostavljanje mera podrške za reintegraciju na tržište rada nakon završetka perioda pružanja nege. Poseban akcenat biće stavljen na drugi, pragmatičniji set mera podrške, kako bi se ispitala njihova primenljivost u kontekstu zaštite zaposlenja i karijere neformalno angažovanih radnika u Srbiji. Iako ove mere ne predstavljaju direktno rešenje, olakšana reintegracija u radni odnos nakon perioda pružanja nege predstavlja važan zaštitni mehanizam i može doprineti ublažavanju posledica radne eksploatacije.

Što se tiče finansijske sigurnosti, pored mesečnih davanja iz sistema socijalnog osiguranja, pravo na podršku obuhvata i mogućnost ostvarivanja novčane naknade u okviru Programa socijalne integracije (RSI), kao i pravo na dodatak za podršku neformalnim pružiocima nege, uz uslov provere imovinskog stanja. Takođe, mogu se uključiti u sistem dobrovoljnog socijalnog osiguranja radi dodatne podrške. Ukoliko pružalac nege obustavi profesionalnu aktivnost, može se registrovati u sistemu socijalnog osiguranja, kako bi nastavio da ima socijalno osiguranje u toku dogovorenog perioda pružanja nege, ostajući istovremeno prijavljen na evidenciji nezaposlenih radi ostvarivanja prava na pripadajuće naknade. Ova podrška je od suštinskog značaja u uslovima izostanka zarade i potrebe za izdržavanjem zavisnog lica.

Pored svih socijalnih davanja, pružaoci nege koji su bili angažovani najmanje 25 meseci spadaju prema portugalskom zakonu u kategoriju dugoročno nezaposlenih, čime stiču pravo na posebne mere podrške pri zapošljavanju (član 21).⁵³ Poslodavci koji ih zaposle u roku od šest meseci od prestanka pružanja nege mogu ostvariti pravo na oslobađanje od plaćanja doprinosa za socijalno osiguranje, pod uslovom da se radnik zaposli na neodređeno vreme. Uslovi za ostvarivanje ovih beneficija uključuju registraciju u centru za zapošljavanje nakon završetka pružanja nege i dokaz o stvarnom obavljanju nege. Takođe, vremenska i starosna ograničenja za određene vidove naknada za nezaposlenost

53 Micaela DMRFC, "Cuidadores de Pessoas Com Demência: O Contributo Do Estatuto Do Cuidador Informal - ProQuest" <https://www.proquest.com/docview/2700777516?%20Theses&fromopenview=true&pq-origsite=gscholar&sourcetype=Dissertations%20,25>

ne primenjuju se na ovu kategoriju, čime se olakšava njihov povratak u formalne tokove zaposlenja.⁵⁴

Relevantno istraživanje o pružiocima nege osobama obolelim od demencije, sprovedeno na Univerzitetu u Lisabonu 2023. godine, ukazalo je na to da su radnici razočarani efektima primene Statuta, navodeći da je proces podnošenja zahteva za ostvarivanje prava na naknadu za reintegraciju birokratizovan i vremenski zahtevan, pretežno zbog obimne i složene dokumentacije koja se zahteva.⁵⁵ Neretko su potencijalni korisnici ove mere podrške angažovali treća lica, poput advokata ili računovođa, kako bi prevazišli administrativne prepreke. U nekim slučajevima, korisnici su bili u potpunosti obeshrabreni i nisu nastavili postupak podnošenja prijave.⁵⁶ Teškoće u obezbeđivanju finansijske podrške iz sistema socijalne zaštite u ovoj ranoj fazi ne ulivaju poverenje u uspešnu realizaciju delotvorne pomoći pri kasnijem ostvarivanju prava na naknadu za reintegraciju.

Još jedan značajan nedostatak Statuta ogleda se u tome što ne sadrži eksplicitnu pravnu zaštitu neformalnih pružalaca nege koji su otpušteni. Kancelarija visokog komesara Ujedinjenih nacija za ljudska prava (OHCHR) je tokom svoje 73. sednice, održane 16–17. februara 2023. godine, istakla da Portugalu i dalje predstoji značajan rad na zakonodavnom okviru u cilju predlaganja univerzalnijeg modela integracije različitih kategorija neformalnih radnika u ekonomiju.⁵⁷

Može se zaključiti da, iako se pretpostavljeni pozitivni efekti reintegracije na tržište rada mogu pokazati korisnim u ublažavanju posledica eksploatacije neformalne radne snage, zakoni koji izražavaju ovu ambiciju u praksi ostaju nedovoljno delotvorni. Sprovođenje ove zaštitne

54 Da Silva Neves Dos Santos Almeida H and Da Silva MDM, "Estatuto Do Cuidador Informal, Percepções Sobre Os Direitos Do Cuidador Informal" (Estudo Geral, 24. Jun 2021.) <https://estudogeral.uc.pt/handle/10316/95102>, 34-35.

55 Micaela DMRFC, "Cuidadores de Pessoas Com Demência: O Contributo Do Estatuto Do Cuidador Informal - ProQuest" <https://www.proquest.com/docview/2700777516?%20Theses&fromopenview=true&pq-origsite=gscholar&sourcetype=Dissertations%20,V> (Resumo).

56 Micaela DMRFC, "Cuidadores de Pessoas Com Demência: O Contributo Do Estatuto Do Cuidador Informal - ProQuest" <https://www.proquest.com/docview/2700777516?%20Theses&fromopenview=true&pq-origsite=gscholar&sourcetype=Dissertations%20,V>, 52.

57 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava. (2023). Završna zapažanja u vezi sa petim periodičnim izveštajem Portugala. Ujedinjene nacije: Vol. GE.23-04645 (Izveštaj E/C.12/PRT/CO/5; str. 2.

mere zahtevalo bi modernizaciju dostupnih tehnoloških rešenja u cilju pojednostavljenja sistema za podnošenje zahteva, kao i podsticanje potencijalnih korisnika da iskoriste ponuđenu podršku. S druge strane, trebalo bi težiti širem priznavanju statusa neformalnih radnika, počevši od uspostavljanja univerzalne definicije neprijavljenog rada u zakonodavnom okviru.

Studija slučaja – Novi Zeland

Sa 9,7% zaposlenih u javnoj upravi koji su 2021. godine⁵⁸ bili angažovani po ugovoru na određeno vreme i povećanjem gornje granice broja godišnjih sezonskih radnika u okviru programa izdavanja namenskih viza za poznate sezonske poslodavce (RSE) na 20.750 u periodu 2024/25. godine⁵⁹ – kako bi se odgovorilo na projektovani rast u industriji, naročito u izvozu vina i kivija, kao i u vezi s planovima za širenje njihovih aktivnosti⁶⁰ – značajan broj radnika na Novom Zelandu nalazi se u kategoriji privremeno ili sezonski zaposlenih. Nije iznenađujuće što domaće radno zakonodavstvo već duži vremenski period prepoznaje ovu tendenciju i strogo reguliše sve oblike zapošljavanja na određeno vreme, te prema zakonima Novog Zelanda, privremeni i sezonski radnici u velikoj meri uživaju ista prava i zaštitu kao i radnici zaposleni na neodređeno vreme.

● **Zakon i politike koje regulišu ugovore na određeno vreme**

Novi Zeland ima pravni sistem zasnovan na običajnom pravu, te se stoga zasniva i na zakonodavstvu i na sudskoj praksi. Član 66 Zakona o radnim odnosima iz 2000. godine⁶¹ predstavlja pravni osnov za zapošljavanje na određeno vreme koje može prestati „istekom određenog datuma ili vremenskog perioda“,⁶² „nastupanjem određenog događaja“⁶³ ili

58 Te Kawa Mataaho Komisija za javnu upravu, „Podaci o radnoj snazi – Uslovi zaposlenja 2021.“ <https://www.publicservice.govt.nz/research-and-data/public-service-workforce-data-2021/workforce-data-working-in-the-public-service-2021/workforce-data-conditions-of-employment-2021>, pristupljeno 1. januara 2025. godine.

59 Imigraciona služba Novog Zelanda, „Namenska viza za poznate sezonske poslodavce“ <https://www.immigration.govt.nz/new-zealand-visas/visas/visa/recognised-seasonal-employer-limited-visa>, pristupljeno 1. januara 2025. godine.

60 Imigraciona služba Novog Zelanda, „Informativni centar – Saopštenja“ <https://www.immigration.govt.nz/about-us/media-centre/news-notifications/improvements-for-recognised-seasonal-employers-scheme> announced#:~:text=The%20Government%20has%20also%20announced,availability%20of%20accommodation%20for%20workers., pristupljeno 1. januara 2025. godine.

61 Zakona o radnim odnosima, 2000, član 66.

62 Zakona o radnim odnosima, 2000, član 66(a).

63 Zakona o radnim odnosima, 2000, član 66(b).

„završetkom određenog projekta”,⁶⁴ pod uslovom da postoji „objektivan i razumno utemeljen razlog kojim se opravdava prestanak zaposlenja na taj način”⁶⁵ i da je zaposleni unapred pismeno obavešten⁶⁶ o vremenu i načinu prestanka radnog odnosa, kao i o razlozima za to.⁶⁷ Zapošljavanje na određeno vreme ne može se pravdati namerom „ukidanja ili ograničavanja prava zaposlenog na osnovu ovog zakona”,⁶⁸ „utvrđivanja podobnosti zaposlenog za zasnivanje stalnog radnog odnosa”⁶⁹ ili „zaobilaznja prava na odmor i odsustvo koja pripadaju zaposlenom”⁷⁰ u skladu sa Zakonom o godišnjem odmoru iz 2003.⁷¹ godine. Poslovi koji ispunjavaju navedene uslove najčešće su u sektorima vinogradarstva, šumarstva, hortikulture, ribarstva, ugostiteljstva i turizma, s obzirom na njihovu sezonsku prirodu i izraženu varijabilnost potražnje tokom godine.⁷² Kršenje ovih zakonskih odredaba od strane poslodavca omogućava zaposlenom da radni odnos na određeno vreme smatra nevažećim, te da se isti tretira kao radni odnos na neodređeno vreme,⁷³ što za posledicu ima primenu redovne procedure za eventualni otkaz. Shodno tome, član 66⁷⁴ izričito zabranjuje upotrebu ugovora o radu na određeno vreme u svrhu uskraćivanja ili ograničavanja prava i zaštite radnika i time predstavlja značajan mehanizam zaštite od zloupotreba.

Princip jednakog tretmana sadržan je u više ključnih zakona, kao što su Zakon o minimalnoj zaradi iz 1983. godine,⁷⁵ Zakon o godišnjem odmoru iz 2003. godine,⁷⁶ Zakon o imigraciji iz 2009. godine⁷⁷ i Zakon o zdravlju i bezbednosti na radu iz 2015. godine⁷⁸ i primenjuje se na sve radnike i zaposlene;⁷⁹ često se eksplicitno navodi da radnici koji su povremeno

64 Zakona o radnim odnosima, 2000, član 66(c).

65 Zakona o radnim odnosima, 2000, član 66(2)(a).

66 Zakona o radnim odnosima, 2000, član 66(4).

67 Zakona o radnim odnosima, 2000, član 66(2)(b).

68 Zakona o radnim odnosima, 2000, član 66(3)(a).

69 Zakona o radnim odnosima, 2000, član 66(3)(b).

70 Zakona o radnim odnosima, 2000, član 66(3)(c).

71 Zakon o godišnjem odmoru, 2003.

72 PickNZ, "Home - PickNZ" (PickNZ, 6. februar 2023.) <

73 Zakona o radnim odnosima, 2000, član 66(5-6).

74 Zakona o radnim odnosima, 2000, član 66.

75 Zakon o minimalnoj zaradi, 1983.

76 Zakon o godišnjem odmoru, 2003.

77 Zakon o imigraciji, 2009.

78 Zakon o zdravlju i bezbednosti na radu, 2015.

79 Zakon o godišnjem odmoru, 2003, član 5; Zakon o imigraciji, 2009, član 4; Zakon o zdravlju i bezbednosti na radu, 2015, član 16.

angažovani i oni koji imaju ugovor na određeno vreme uživaju ista prava i zaštitu, kao i da ne smeju biti dovedeni u nepovoljniji položaj zbog privremene ili sezonske prirode svog zaposlenja.⁸⁰

U najširem smislu, to znači da svaki zaposleni na Novom Zelandu — odnosno, kako je definisano članom 6 Zakona o radnim odnosima iz 2000. godine,⁸¹ „svako lice, bez obzira na uzrast, koje je angažovano od strane poslodavca radi obavljanja bilo kog posla uz naknadu ili drugu vrstu nadoknade, po osnovu ugovora o radu”⁸² — uživa ista prava i zaštitu, bez obzira na to da li je zaposlenje zasnovano na neodređeno ili određeno vreme. Ta prava i garancije zasnovana su na ključnim principima dobre namere, pravičnog postupanja i medijacije,⁸³ i uključuju minimalne standarde rada kao što su zagarantovana minimalna zarada,⁸⁴ obaveza zaključenja pisanog ugovora o radu, pravo na odmor i pauze za obrok, kao i pravo na godišnji odmor i druga odsustva,⁸⁵ jednakost zarade za isti rad,⁸⁶ zaštita od uznemiravanja i diskriminacije, uključujući, između ostalog, po osnovu rase, pola, nacionalnosti ili radnog statusa,⁸⁷ ravnopravnost, uslovi bezbednog radnog okruženja, uključujući neophodnu obuku, zaštitnu opremu i radno okruženje bez opasnosti,⁸⁸ zaštita od neopravdanog otkaza, pravo na kolektivno pregovaranje i članstvo u sindikatu,⁸⁹ roditeljsko odsustvo,⁹⁰ kao i pravo na pravnu zaštitu u slučaju spora.⁹¹ Prava radnika migranata, uključujući i onih koji borave u zemlji po privremenim vizama, kao što je viza u okviru RSE programa, ista su kao i prava državljana i rezidenata Novog Zelanda.⁹² Poslodavci su u obavezi da postupaju u skladu sa specifičnim uslovima vize radnika i da obezbede pravično postupanje u skladu sa Zakonom o imigraciji iz 2009. godine.⁹³ Migranti koji se suočavaju sa eksploatacijom imaju pristup podršci i za-

80 Zakon o imigraciji, 2009, član 351; Zakon o godišnjem odmoru, 2003, član 28.

81 Zakon o radnim odnosima, 2000, član 6.

82 Zakon o radnim odnosima, 2000, član 6(1)(a).

83 Zakon o radnim odnosima, 2000.

84 Zakon o radnim odnosima, 2000; Zakon o minimalnoj zaradi, 1983.

85 Zakon o radnim odnosima, 2000; Zakon o godišnjem odmoru, 2003.

86 Zakon o jednakoj zaradi, 1972.

87 Zakon o ljudskim pravima, 1993; Zakon o radnim odnosima, 2000.

88 Zakon o zdravlju i bezbednosti na radu, 2015.

89 Zakon o radnim odnosima, 2000.

90 Zakon o roditeljskom odsustvu i zaštiti zaposlenja, 1987.

91 Zakon o radnim odnosima, 2000.

92 Zakon o radnim odnosima, 2000; Zakon o ljudskim pravima, 1993.

93 Zakon o imigraciji, 2009.

štiti od nepravilnih praksi u skladu sa Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o imigraciji (vize, izbeglice i zaštita) iz 2019. godine.⁹⁴

Pored toga, Novi Zeland je strana ugovornica više konvencija Međunarodne organizacije rada (MOR), uključujući Konvenciju o prinudnom radu (C029)⁹⁵ i Konvenciju o jednakom postupanju (C097),⁹⁶ koje značajno utiču na domaće zakonodavstvo u oblasti zaštite prava radnika i jednakog postupanja.

Kao pravni sistem koji počiva na običajnom pravu, pravna praksa i sudski presedani imaju izvestan značaj u tumačenju prava, te dodatno potvrđuju da sezonski i privremeno angažovani radnici uživaju ista prava, zaštitu i minimalne standarde kao i radnici u stalnom radnom odnosu, i da nijedan radnik ne sme biti nepravilno doveden u nepovoljniji položaj zbog prirode ili trajanja svog zaposlenja.⁹⁷

● **Prava i zaštita zaposlenih po ugovoru na određeno vreme u praksi**

Iako pravni okvir Novog Zelanda garantuje sva osnovna prava i predviđa snažnu zaštitu radnika zaposlenih na određeno vreme, određeni problemi i dalje postoje u pogledu praktične primene i sprovođenja propisa. Iz tog razloga, Inspektorat za rad predstavlja regulatorno telo zaduženo za sprovođenje i praćenje poštovanja minimalnih standarda u oblasti rada, a inspektori poseduju široka ovlašćenja u smislu sprovođenja istraga i preduzimanja mera.⁹⁸ Iako se inicijalno akcenat stavlja na medijaciju između strana,⁹⁹ Uprava za radne odnose ima isključivu nadležnost da razmatra sve zahteve koji se odnose na radne odnose i radne sporove.¹⁰⁰ Pored toga, Komisija za ljudska prava razmatra žalbe u vezi

94 Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o imigraciji (vize, izbeglice i zaštita), 2019.

95 Konvencija Međunarodne organizacije rada o prisilnom radu (C029).

96 Konvencija Međunarodne organizacije rada o jednakom postupanju (C097).

97 Inspektorat za rad v Matangi [2020] NZEmpC 43; Idea Services Ltd v Dixon [2012] NZCA 14.

98 CIPD HR-inform, „Zakon o zapošljavanju na Novom Zelandu“ https://www.hr-inform.co.uk/employment_law/employment-law-in-new-zealand, pristupljeno 1. januara 2025. godine.

99 Zakon o radnim odnosima, 2000.

100 CIPD HR-inform, „Zakon o zapošljavanju na Novom Zelandu“ https://www.hr-inform.co.uk/employment_law/employment-law-in-new-zealand, pristupljeno 1. januara 2025; Zakon o radnim odnosima iz 2000. godine.

sa diskriminacijom na radnom mestu,¹⁰¹ dok je za sprovođenje propisa u oblasti zdravlja i bezbednosti na radu nadležna institucija *WorkSafe New Zealand*.¹⁰²

Pravni izazovi usko su povezani sa kriterijumima propisanim članom 66(2) Zakona o radnim odnosima iz 2000. godine, koji nalaže postojanje „stvarnih razloga“¹⁰³ koji opravdavaju zasnivanje radnog odnosa na određeno vreme umesto stalnog zaposlenja. U predmetu *Kwik Kiwi Cars Ltd T/A Mark Cromie Motor Group v. Kerry Crossley*, Sud za radne sporove nedvosmisleno je utvrdio da iskreno uverenje poslodavca da okolnosti opravdavaju zaključivanje ugovora o radu na određeno vreme ne predstavlja automatski ispunjenje uslova za postojanje „stvarnog razloga“, već da razlozi moraju biti objektivno utemeljeni kako bi kriterijum bio zadovoljen.¹⁰⁴ Odluka suda dodatno je potvrdila da radni odnos na određeno vreme, koji je zasnovan na budućim potrebama poslodavca za kadrom ili očekivanim preklapanjima radnih mesta, podleže zabrani iz člana 66(3), prema kojem je zabranjeno koristiti ovakav oblik ugovora radi ocene podobnosti radnika za stalno zaposlenje.¹⁰⁵

● **Problemi, kritike i osvrta u vezi sa ugovorima na određeno vreme**

Iako zakoni i politike Novog Zelanda u načelu garantuju sezonskim i privremeno angažovanim radnicima ista prava kao i radnicima u stalnom radnom odnosu, te u velikoj meri obezbeđuju sveobuhvatne i dostupne informacije i podršku zaposlenima¹⁰⁶ — čime se ovaj pravni okvir smatra

101 Te Kahui Tika Tangata – Komisija za ljudska prava, „Podnošenje žalbe“ <https://tikatangata.org.nz/resources-and-support/make-a-complaint>, pristupljeno 1. januara 2025. godine.

102 WORKSAFE Mahi Haumaru Aotearoa, „Ko smo mi“ <https://www.worksafe.govt.nz/about-us/who-we-are/>, pristupljeno 1. januara 2025. godine.

103 Zakon o radnim odnosima iz 2000. godine, član 66(2).

104 *Kwik Kiwi Cars Ltd T/A Mark Cromie Motor Group v. Kerry Crossley* [2020] NZEMPC 142.

105 *Kwik Kiwi Cars Ltd T/A Mark Cromie Motor Group v. Kerry Crossley* [2020] NZEMPC 142; Ford Sumner Lawyers, „Pravne novosti – Sud za radne sporove pojašnjava kriterijume za ugovore o radu na određeno vreme“ <https://www.fsl.nz/insights/legal-updates/employment-court-clifies-criteria-for-fixed-term-employment-agreements.html>, pristupljeno 1. januara 2025. godine.

106 Employment New Zealand, „Radni odnos na određeno ili neodređeno vreme“ <https://www.employment.govt.nz/starting-employment/types-of-worker/permanent-or-fixed-term>, pristupljeno 1. januara 2025. godine; Ministarstvo privrede, inovacija i zapošljavanja Novog Zelanda, „Program za poznate sezonske poslodavce (RSE) – Informativni bilten o zapošljavanju“ <https://webapps.ilo.org/dyn/migpractice/docs/120/Factsheet.pdf>, pristupljeno 1. januara 2025. godine.

veoma progresivnim u poređenju sa mnogim drugim državama — određeni problemi ipak zaslužuju posebnu pažnju.

Naime, određena prava, poput plaćenog godišnjeg odmora, roditeljskog odsustva ili bolovanja, iako se formalno priznaju bez obzira na vrstu zaposlenja, u praksi zavise od trajanja prethodnog radnog angažovanja.¹⁰⁷ Iz tog razloga, sezonski i privremeno angažovani radnici često ne dostignu potreban minimum trajanja radnog odnosa koji je preduslov za ostvarivanje ovih prava. U takvim slučajevima godišnji odmor se najčešće isplaćuje u novcu umesto da se koristi u vidu odsustva¹⁰⁸ — što je, na primer, slučaj sa sistemom tekućeg finansiranja isplate za godišnji odmor.¹⁰⁹ Na kraju, radnik koji prelazi sa jednog privremenog ili sezonskog posla na drugi gotovo sigurno će biti u nepovoljnijem položaju u odnosu na radnika koji je isto toliko vremena proveo u stalnom radnom odnosu. To se, između ostalog, može pripisati i neizvesnosti i stresu koji često prate nastojanja da se u svakom radnom angažovanju ostvare sva pripadajuća prava i beneficije.

Jedan od čestih rizika ogleda se u tome što se privremeno angažovani i sezonski oblici zaposlenja, koji bi po zakonu trebalo da budu konzistentni s pravima, obavezama i zaštitama koje važe za stalno zaposlene, neretko pogrešno tumače i poistovećuju sa povremenim oblicima rada koji se obavljaju *ad hoc*.¹¹⁰ Iz tog razloga, ugovori o povremenom radu nikako ne bi smeli da se koriste kao zamena za ugovore o radu na određeno vreme.

Uprkos složenom zakonodavnom okviru Novog Zelanda koji predviđa snažnu zaštitu i garanciju prava privremeno i sezonski zaposlenih radnika, određeni izazovi i dalje postoje, naročito kada su u pitanju migranti

107 Zakon o godišnjem odmoru iz 2003. godine; Zakon o roditeljskom odsustvu i zaštiti prava zaposlenih iz 1987. godine.

108 Employment New Zealand, „Radni odnos na određeno ili neodređeno vreme“ <https://www.employment.govt.nz/starting-employment/types-of-worker/permanent-or-fixed-term>, pristupljeno 1. januara 2025.

109 Zakon o godišnjem odmoru iz 2003. godine, član 28; Employment New Zealand, „Isplate za godišnji odmor po principu sistema tekućeg finansiranja“ <https://www.employment.govt.nz/pay-and-hours/pay-and-wages/leave-and-holiday-pay/pay-as-you-go-annual-holiday-payments>, pristupljeno 1. januara 2025.

110 Employment New Zealand, „Radni odnos na određeno ili neodređeno vreme“ <https://www.employment.govt.nz/starting-employment/types-of-worker/permanent-or-fixed-term>, pristupljeno 1. januara 2025; Peninsula employure, „Sezonski radnici i ugovori“ <https://employure.co.nz/guides/employment-contracts-legislation/seasonal-employees-agreements>, pristupljeno 1. januara 2025. godine.

zaposleni u okviru RSE programa. Izveštaji o eksploataciji, neadekvatnoj isplati zarada, lošim uslovima života i zlostavljanju,¹¹¹ kao i tvrdnje o „modernom ropstvu“¹¹² zbog neopravdanih odbitaka od zarade, uskraćivanja ličnih i kulturnih sloboda, otežanog pristupa zdravstvenoj zaštiti, krajnje neadekvatnog smeštaja i diskriminacije¹¹³ ukazuju na potrebu za boljim praćenjem i sprovođenjem zakona od strane Inspektorata za rad, pojednostavljenim žalbenim mehanizmima za ranjive radnike i boljom edukacijom o pravima radnika. Analiza koju je sproveo Državni komesarijat za javnu upravu¹¹⁴ pokazala je da je sistem viza RSE bio pre naglo i nedovoljno promišljeno osmišljen, ostavljajući brojne pravne praznine koje omogućavaju nehumano postupanje i eksploataciju radnika angažovanih putem ovog viznog programa¹¹⁵. U svom izveštaju¹¹⁶ iz 2022. godine, Komisija za ljudska prava Novog Zelanda identifikovala je veći broj rizika po ljudska prava u okviru RSE viznog programa, a kao posebno problematičnu istakla činjenicu da je viza radnika vezana isključivo za jednog određenog poslodavca, čime se radnicima onemogućava da promene zaposlenje bez saglasnosti poslodavca.¹¹⁷ Suprotno principima i smernicama MOR-a,¹¹⁸ ovakva praksa stvara atmosferu straha, nesigurnosti i nesrazmerne moći u korist poslodavaca, što predstavlja ozbiljnu prepreku ostvarivanju pristupa pravdi i drugim ključnim uslugama. Dodatni značajni problemi u oblasti ljudskih prava identifikovani

111 Caritas Aotearoa Novi Zeland, „Eksploatacija migranata na Novom Zelandu“ https://www.caritas.org.nz/advocacy/migrant-exploitation-nz?utm_source=chatgpt.com, pristupljeno 1. januara 2025. godine

112 RNZ, „Ponašanje prema radnicima u okviru RSE programa kao da su u 'ropstvo' navodi poverenik za jednake mogućnosti zapošljavanja“ https://www.rnz.co.nz/news/national/480556/rse-worker-treatment-like-slavery-says-equal-employment-opportunities-commissioner?utm_source=chatgpt.com, pristupljeno 1. januara 2025. godine.

113 Komisija za ljudska prava Novog Zelanda, „Program RSE na Novom Zelandu: Analiza iz perspektive ljudskih prava“ (Komisija za ljudska prava NZ, decembar 2022.).

114 Komesarijat za javnu upravu Novog Zelanda, „Objavljena analiza upravljanja programom radnih viza“ <https://www.publicservice.govt.nz/news/review-into-administration-of-work-force-visa-scheme-released>, pristupljeno 1. januara 2025. godine.

115 Komesarijat za javnu upravu Novog Zelanda, „Objavljena revizija upravljanja programom radnih viza“ <https://www.publicservice.govt.nz/news/review-into-administration-of-work-force-visa-scheme-released>, pristupljeno 1. januara 2025. godine.

116 Komisija za ljudska prava Novog Zelanda, „Program RSE na Novom Zelandu: Analiza iz perspektive ljudskih prava“ (Komisija za ljudska prava NZ, decembar 2022.).

117 Komisija za ljudska prava Novog Zelanda, „Program RSE na Novom Zelandu: Analiza iz perspektive ljudskih prava“ (Komisija za ljudska prava NZ, decembar 2022), str.13 i dalje.

118 Međunarodna organizacija rada, „Opšti principi i operativne smernice za pravično zapošljavanje i definicija naknada za zapošljavanje i povezanih troškova“ (MOR, 2019) https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@ed_protect/@protrav/@migrant/documents/publication/wcms_703485.pdf, Deo 1(iii) [12].

su i u vezi sa odbicima od zarade,¹¹⁹ preranom repatrijacijom i sistemom za otplatu duga migranata,¹²⁰ ograničenjima ličnih sloboda,¹²¹ neadekvatnim smeštajem i visinom kirije,¹²² ograničenjima u vezi sa upotrebom kave (biljke poreklom sa Novog Zelanda),¹²³ članstvom u sindikatu, kao i preprekama u pristupu zdravstvenim uslugama i pravdi.¹²⁴ Shodno tome, Komisija za ljudska prava pozvala je Vladu da „hitno preispita RSE program i sprovede reforme zasnovane na poštovanju ljudskih prava“¹²⁵ i apelovala da se ratifikuju Međunarodne konvencije o zaštiti prava svih radnika migranata i članova njihovih porodica,¹²⁶ kao i relevantnih instrumenata MOR-a.¹²⁷ U skladu sa nalazima MOR-a,¹²⁸ Komisija preporučuje korišćenje standardizovanih ugovora i obrazaca za ponude zaposlenja, obezbeđivanje slobode izbora posla kroz ukidanje obaveze vezivanja RSE vize za jednog poslodavca, minimalne i transparentne odbitke od zarade u skladu sa propisima,¹²⁹ uspostavljanje jasnog sistema za radnike koji žele ranije da se vrate kući i koji imaju dugove, unapređenje standarda smeštaja, razumnu visinu stanarine i troškova prevoza, obezbeđivanje socijalne i psihološke podrške, ukidanje svih praksi koje ograničavaju lične slobode, poboljšanje pristupa zdravstvenoj zaštiti i pravdi, kao i bolju dostupnost informacija o pravu na članstvo u sindikatu.¹³⁰ Pored toga, Komisija predlaže uključivanje i

119 Komisija za ljudska prava Novog Zelanda, „Program RSE na Novom Zelandu: Analiza iz perspektive ljudskih prava“ (Komisija za ljudska prava NZ, decembar 2022.), str.14 i dalje.

120 Komisija za ljudska prava Novog Zelanda, „Program RSE na Novom Zelandu: Analiza iz perspektive ljudskih prava“ (Komisija za ljudska prava NZ, decembar 2022.), str.15 i dalje.

121 Komisija za ljudska prava Novog Zelanda, „Program RSE na Novom Zelandu: Analiza iz perspektive ljudskih prava“ (Komisija za ljudska prava NZ, decembar 2022.), str.16.

122 Komisija za ljudska prava Novog Zelanda, „Program RSE na Novom Zelandu: Analiza iz perspektive ljudskih prava“ (Komisija za ljudska prava NZ, decembar 2022.), str.17 i dalje.

123 Komisija za ljudska prava Novog Zelanda, „Program RSE na Novom Zelandu: Analiza iz perspektive ljudskih prava“ (Komisija za ljudska prava NZ, decembar 2022.), str.18.

124 Komisija za ljudska prava Novog Zelanda, „Program RSE na Novom Zelandu: Analiza iz perspektive ljudskih prava“ (Komisija za ljudska prava NZ, decembar 2022.), str.19.

125 Komisija za ljudska prava Novog Zelanda, „Program RSE na Novom Zelandu: Analiza iz perspektive ljudskih prava“ (Komisija za ljudska prava NZ, decembar 2022.), [100].

126 Međunarodna konvencija o zaštiti prava svih radnika migranata i članova njihovih porodica (usvojena 18. decembra 1990, stupila na snagu 1. jula 2003.), 2220 UNTS 3.

127 Komisija za ljudska prava Novog Zelanda, „Program RSE na Novom Zelandu: Analiza iz perspektive ljudskih prava“ (Komisija za ljudska prava NZ, decembar 2022.), [101].

128 Međunarodna organizacija rada, „Programi zapošljavanja sezonskih radnika u Pacifičkom regionu kroz prizmu međunarodnih ljudskih prava i standarda rada – Tehnički izveštaj“ (MOR, 2022.) <Međunarodna konvencija o zaštiti prava svih radnika migranata i članova njihovih porodica>, pristupljeno 1. januara 2025. godine.

129 Zakon o zaštiti zarada iz 1983. godine; Zakon o minimalnoj zaradi iz 1983. godine.

130 Komisija za ljudska prava Novog Zelanda, „Program RSE na Novom Zelandu: Analiza iz perspektive ljudskih prava“ (Komisija za ljudska prava NZ, decembar 2022.), str. 20 i dalje.

aktivno učešće predstavnika radnika u konsultacijama sa predstavnicima privrede i vođama sindikata i poziva sve poslodavce u okviru RSE programa da „preuzmu veću odgovornost za svoje radnike“.¹³¹

● Preporuke za Republiku Srbiju

Pravni okvir Novog Zelanda predstavlja dobar primer jer – makar u teoriji – dosledno i u kontinuitetu obezbeđuje zaposlenima na određeno vreme ista osnovna prava i zaštitu kao i zaposlenima na neodređeno vreme, te aktivno prepoznaje specifičan položaj privremeno i sezonski angažovanih radnika kroz mehanizme poput isplate godišnjih odmora po principu „tekućeg finansiranja“ (pay-as-you-go).¹³² Posebno je značajno to što različite državne institucije¹³³ pružaju lako dostupne informacije koje konzistentno ukazuju na zaštitu i prava koja pripadaju radnicima angažovanim na određeno vreme, kao i činjenica da postoje nezavisna nadzorna tela, poput Inspektorata za rad,¹³⁴ Agencije za radne odnose¹³⁵ i Komisije za ljudska prava¹³⁶ koja nadgledaju sprovođenje i usklađenost s relevantnim zakonima i politikama i razmatraju po podnetim žalbama. Posebno je značajno što pravni okvir Novog Zelanda predviđa da radni odnos na određeno vreme mora biti zasnovan na „stvarnim razlozima“¹³⁷ ili se u suprotnom smatra da je radni odnos zaključen na neodređeno vreme,¹³⁸ što predstavlja važnu zaštitu od eksploatacije, a činjenica da zaposleni na određeno vreme ne mogu biti neosnovano otpušteni

131 Komisija za ljudska prava Novog Zelanda, „Program RSE na Novom Zelandu: Analiza iz perspektive ljudskih prava“ (Komisija za ljudska prava NZ, decembar 2022), str. 21.

132 Zakon o godišnjem odmoru iz 2003, član 28; Employment New Zealand, „Isplata godišnjih odmora po principu 'sistema tekućeg finansiranja'“ <https://www.employment.govt.nz/pay-and-hours/pay-and-wages/leave-and-holiday-pay/pay-as-you-go-annual-holiday-payments>, pristupljeno 1. januara 2025. godine.

133 Employment New Zealand, „Radni odnos na određeno ili neodređeno vreme“ <https://www.employment.govt.nz/starting-employment/types-of-worker/permanent-or-fixed-term>, pristupljeno 1. januara 2025. godine; Ministarstvo privrede, inovacija i zapošljavanja Novog Zelanda, „Program za poznate sezonske poslodavce (RSE) – Informativni bilten o zapošljavanju“ <https://webapps.ilo.org/dyn/migpractice/docs/120/Factsheet.pdf>, pristupljeno 1. januara 2025. godine.

134 CIPD HR-inform, „Radno pravo na Novom Zelandu“ <https://www.hr-inform.co.uk/employment-law/employment-law-in-new-zealand>, pristupljeno 1. januara 2025. godine.

135 CIPD HR-inform, „Radno pravo na Novom Zelandu“ <https://www.hr-inform.co.uk/employment-law/employment-law-in-new-zealand>, pristupljeno 1. januara 2025. godine; Zakon o radnim odnosima, 2000.

136 Te Kahui Tika Tangata – Komisija za ljudska prava, „Podnošenje žalbe“ <https://tikatangata.org.nz/resources-and-support/make-a-complaint>, pristupljeno 1. januara 2025. godine.

137 Zakon o radnim odnosima, 2000, član 66(2).

138 Kwik Kiwi Cars Ltd T/A Mark Cromie Motor Group V Kerry Crossley [2020] NZEMPC 142.

uz jednostavnu naknadu, već da se na njih primenjuju isti zakoni kao i u slučaju privremenog zaposlenja, obezbeđuje suštinsku garanciju za sezonske i privremeno angažovane radnike. Nedostaci i praznine koje je identifikovala Komisija za ljudska prava Novog Zelanda u pogledu sezonskih radnika u okviru programa RSE¹³⁹ ukazuju na visok rizik od povrede ljudskih prava i eksploatacije u praksi, zbog čega bi poseban značaj trebalo pridati njihovim preporukama za pristup zasnovan na ljudskim pravima. U tom smislu, takođe bi trebalo razmotriti usklađenost sa smernicama, načelima i dokumentima MOR-a,¹⁴⁰ kao i ratifikaciju Međunarodne konvencije o zaštiti prava svih radnika migranata i članova njihovih porodica,¹⁴¹ prilikom uspostavljanja okvira za adekvatnu zaštitu prava i garancija u vezi sa radnim angažovanjem na određeno vreme. Vredno je napomenuti da su politike Srbije u pogledu dozvola za rad već progresivne, jer se izdaju na određeni vremenski period, a ne za konkretno radno mesto, čime se ne zahteva saglasnost poslodavca za prestanak ili promenu zaposlenja.

● Novi Zeland – Zaključak

U konačnom ishodu može se zaključiti da pravni i politički okvir Novog Zelanda u oblasti radnog angažovanja na određeno vreme teži uspostavljanju ravnoteže između potreba, prava i zaštite privremene i sezonske radne snage, uz istovremeno promovisanje pravičnosti i ravnopravnosti. Međutim, u praksi se i dalje uočavaju značajni nedostaci i rizici od eksploatacije i kršenja ljudskih prava, naročito u vezi sa sezonskim radnicima angažovanim putem RSE viznog programa. Ipak, uprkos tim manjkavostima, elementi kao što su snažan pravni okvir, lako dostupne informacije i različita nadzorna tela predstavljaju značajne karakteristike koje bi Srbija trebalo da ojača i uključi u sopstveni sistem.

139 Komisija za ljudska prava Novog Zelanda, „Program RSE na Novom Zelandu: Analiza iz perspektive ljudskih prava“ (Komisija za ljudska prava NZ, decembar 2022.).

140 Međunarodna organizacija rada, „Opšti principi i operativne smernice za pravično zapošljavanje i definicija naknada za zapošljavanje i povezanih troškova“ (MOR, 2019) https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@ed_protect/@protrav/@migrant/documents/publication/wcms_703485.pdf, Deo 1(iii); Međunarodna organizacija rada, „Programi zapošljavanja sezonskih radnika u Pacifičkom regionu kroz prizmu međunarodnih ljudskih prava i standarda rada – Tehnički izveštaj“ (MOR, 2022.) <Međunarodna konvencija o zaštiti prava svih radnika migranata i članova njihovih porodica>, pristupljeno 1. januara 2025. godine.

141 Međunarodna konvencija o zaštiti prava svih radnika migranata i članova njihovih porodica (usvojena 18. decembra 1990, stupila na snagu 1. jula 2003.), 2220 UNTS 3.

Zaključak

Ovaj izveštaj analizirao je prava sezonskih i neformalno angažovanih radnika u Srbiji. Korišćenjem Danske, Portugala i Novog Zelanda kao studija slučaja, ispitane su mogućnosti za unapređenje prava ove kategorije radnika u Srbiji. Uopšteno posmatrano, Srbija bi trebalo da proširi pravo na kolektivno pregovaranje na neformalne radnike, ojača inspekcijski nadzor i podstakne socijalni dijalog. Unapređenje zaštite uzbunjujuća, povećanje sredstava za inspekciju rada i sprovođenje kampanja podizanja svesti u javnosti predstavljaju ključne korake ka unapređenju uslova rada za sezonske i neformalne radnike. Imajući u vidu regionalne razlike, tri analizirane studije slučaja pružaju primere kako se određena rešenja mogu primeniti u praksi, kao i koliko mogu biti efikasna, te bi trebalo da posluže kao polazna osnova za unapređenje postojećeg pravnog statusa sezonskih i neformalno angažovanih radnika u Srbiji.

