



International
Labour
Organization



Funded by
the European Union



► Osvrti na uvođenje Univerzalne garancije rada u odabranim zemljama Istočne i Srednje Evrope

Uredile
Kristina Miheš i Triša Šrof

► **Osvrti na uvođenje
Univerzalne garancije rada u
odabranim zemljama Istočne i
Srednje Evrope**

Uredile
Kristina Miheš i Triša Šrof



Copyright © International Labour Organization 2023

Prvi put objavljeno 2023



Ovo je delo otvorenog pristupa koji se distribuira pod međunarodnom licencom Creative Commons Attribution 4.0 (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>). Korisnici mogu ponovo da koriste, dele, prilagođavaju i nadograđuju originalno delo, kao što je detaljno navedeno u Licenci. MOR se mora jasno navesti kao vlasnik originalnog dela. Upotreba amblema MOR nije dozvoljena u vezi sa radom korisnika.

Atribucija – Ovaj dokument treba citirati na sledeći način: Mihes Cristina, Shroff Tvisha, Reflections on the introduction of Universal Labour Guarantee in selected Central and Eastern European countries, Geneva: International Labour Office, 2023.

Prevod – U slučaju prevoda ovog dela, uz atribuciju se mora dodati sledeće odricanje odgovornosti: Ovo je adaptacija originalnog dela Međunarodne organizacije rada (MOR). Odgovornost za stavove i mišljenja izražena u adaptaciji je isključivo na autoru ili autorima adaptacije i ne podržava ih MOR.

Adaptacije – U slučaju adaptacije ovog dela, uz atribuciju se mora dodati sledeće odricanje: Ovo je adaptacija originalnog dela Međunarodne organizacije rada (MOR). Odgovornost za stavove i mišljenja izražena u adaptaciji je isključivo na autoru ili autorima adaptacije i ne podržava ih MOR..

Ova CC licenca se ne primenjuje na materijale koji nisu zaštićeni autorskim pravima u ovoj publikaciji. Ako je materijal pripisan trećem licu, korisnik takvog materijala je isključivo odgovoran za isplatu prava sa nosiocem prava.

Svaki spor koji nastane po ovoj licenci koji se ne može rešiti mirnim putem biće upućen na arbitražu u skladu sa Pravilima za arbitražu Komisije Ujedinjenih nacija za međunarodno trgovinsko pravo (UNCITRAL). Strane će biti vezane svakom arbitražnom odlukom donesenom kao rezultat takve arbitraže kao konačne presude u takvom sporu.

Sva pitanja o pravima i licencama treba da se upućuju Odeljenju za izdavaštvo ILO-a (prava i licenciranje), ILO Publishing Unit (Rights and Licensing), 1211 Geneva 22, Switzerland, ili na adresu rights@ilo.org.

ISBN: 9789220401248 (web PDF)

Odredbe korišćene u publikacijama MOR koje su u skladu sa praksom Ujedinjenih Nacija prezentacije tog materijala ne izražavaju bilo kakvo mišljenje Međunarodne kancelarije rada po pitanju pravnog statusa neke države, oblasti ili teritorije ili njenih vlasti, ili kada je reč o promeni njenih granica.

Odgovornost za mišljenja iznesena u potpisanim člancima, studijama ili drugim doprinosima pripada isključivo njihovim autorima, i publikacija ne predstavlja odobrenje stavova iznetih u njoj od strane Međunarodne kancelarije rada.

Pozivanje na imena firmi i komercijalnih proizvoda i procesa ne znači da su oni priznati od Međunarodne kancelarije rada, a ukoliko neka firma ili komercijalni proizvod nisu pomenuti to ne znači da se oni ne odobravaju.

Informacije o publikacijama MOR i elektronskim izdanjima nalaze se na: www.ilo.org/publns.

Ova publikacija je napravljena uz finansijsku podršku Evropske Unije preko projekta ESAP 2 (Platforma za zapošljavanje i socijalna pitanja 2). Sadržaj predstavlja isključivu odgovornost autora i ne odražava nužno gledišta Evropske unije.

► Sadržaj

Zahvalnice	8
<hr/>	
1. Uvod: Osvrti na uvođenje Univerzalne garancije rada u odabranim državama Srednje i Istočne Evrope	9
<hr/>	
1.1. Uvod	9
1.2. Ugovor o radu i radni odnos: dve strane iste medalje	10
1.3. Van radnog odnosa: U susret univerzalnosti u okviru zaštite rada	11
1.3.1. Jačanje i širenje kategorije „zaposlenih“	12
1.3.2. Razvoj prelaznih kategorija	13
1.3.3. „Ponovno ciljanje“ radnih prava: Od selektivnog ciljanja do univerzalno primenjivih prava i beneficija	14
1.4. Naredna poglavlja	15
1.5. Zaključak	16
2. Univerzalna garancija rada – stanje u mađarskom zakonu o radu u smislu univerzalne garancije rada MOR, Atila Kun	18
<hr/>	
2.1. Uvod: Inicijativa o budućnosti rada povodom stogodišnjice MOR kao alat analize nacionalnih zakona o radu – primer Mađarske	18
2.2. Individualno radno pravo: univerzalni u odnosu na selektivni obuhvat	19
2.3. Kolektivno radno pravo: Sve veći nedostatak relevantnosti kolektivnog zastupanja u Mađarskoj	21
2.4. Primena radnog prava – Nedostaci između zakona „u teoriji“ i zakona „u praksi“	23
2.5. Dodatne teme Inicijative reflektovane u radnom pravu Mađarske	25
2.5.1. Celoživotno učenje	25
2.5.2. Institucije rada	27
2.5.3. Suverenitet vremena	28
2.6. Zaključak	29
3. Primenjivost univerzalnih standarda rada na lica angažovana na fleksibilnim oblicima rada u Crnoj Gori, Vesna Simović	30
<hr/>	
3.1. Osnovni uslovi	30
3.1.1. Radni odnos: Osnovna definicija	30
3.1.2. Zaposleni: Osnovna definicija	31
3.1.3. Poslodavac: Osnovna definicija	31
3.2. Karakteristike i vrste ugovora o radu	32
3.3. Rad van radnog odnosa	37
3.4. Ništavnost ugovora o radu	37
3.5. Zaključak	37

4. „Siva“ zona između zapošljavanja i samozapošljavanja i razvoj nestandardnih oblika rada: sadašnji kontekst u makedonskom radnom pravu, Aleksandar Ristovski 39

4.1. Uvod	39
4.2. Lični opseg primene radnog prava	40
4.3. Regulisanje radnog odnosa i samozapošljavanja	43
4.3.1. Kriterijumi i pokazatelji za utvrđivanje radnog odnosa	43
4.3.2. Pojam samozapošljavanja i utvrđivanje radnog statusa samozaposlenih lica	43
4.4. Nestandardni oblici rada u „sivoj“ zoni između zapošljavanja i samozapošljavanja	45
4.4.1. Prikriveni radni odnos	45
4.4.2. Posebni ugovori kao oblici rada van radnog odnosa	46
4.4.3. Povremeni rad	47
4.4.4. Ugovorni aranžmani koji uključuju više strana (podugovaranje)	48
4.4.5. Zavisna samozaposlenost	49
4.5. Zaključak	50

5.1. Univerzalna garancija rada iz perspektive poljskog ustavnog prava i zakonskih propisa	52
--	----

5.2. Prednosti i mane proširenja radnog odnosa na sva lica koja rade	54
--	----

5.3. Alternative proširenju statusa radnog odnosa na sva lica koja rade	57
---	----

6. Od zaštite zapošljavanja do zaštite rada: rumunska perspektiva, Raluka Dimitriu	61
--	----

6.1. Početna tačka: pregled prekarnog rada u Rumuniji	61
6.1.1. Zamaskiran podređen rad	62
6.1.3. Rad u domaćinstvu	64
6.1.4. Ranjiva pozicija radnika u slučaju rada za više strana	65
6.1.5. Radnici na probnom radu	66
6.1.6. Radnici koji nemaju ugovor o radu	67
6.2. Radni odnos i kolektivno pregovaranje	67
6.3. Pogled u budućnost	68
6.3.1. Radno angažovanje nasuprot radnom odnosu	68
6.3.2. Kategorije radnika	69
6.3.3. Ekonomski zavisni radnici (EZR)	70
6.4. Zaključak	72

7. Ideja Univerzalne garancije rada i kontekstu radnog prava i prakse u Srbiji, Senad Jašarević	73
---	----

7.1. Uvod	73
7.2. Pravna zaštita radnika u novim oblicima rada	73
7.3. Univerzalna garancija rada i srpsko radno zakonodavstvo	78
7.4. Zaključci	82

8. Mogućnost uvođenja Univerzalne garancije rada u Ukrajini, Sergej Venediktov	83
<hr/>	
8.1. Uvod	83
8.2. Osnovna radna prava i zakonodavstvo u Ukrajini	83
8.3. Radna regulative u Ukrajini	84
8.4. Radni odnos nasuprot ugovoru o radu	84
8.5. Radni odnosi i upravno pravo	85
8.6. Građansko i radno pravo	86
8.7. Trenutni trendovi	86
8.8. Uticaj pandemije virusa COVID-19	88
8.9. Zaključak	88
Spisak skraćenica i akronima	89
<hr/>	
Literatura	90
<hr/>	

Zahvalnice

Ovaj zbornik predstavlja rezultat diskusija i istraživanja sprovedenih u okviru Podregionalne mreže eksperata iz oblasti rada u Zemljama Srednje i istočne Evrope (CEELEX). Aktivnosti CEELEX-a su se odvijale u okviru projekta Platforma za zapošljavanje i socijalna pitanja (ESAP) koji finansira Evropska unija.

Zahvalni smo članovima CEELEX-a koji su napisali poglavlja o svojim državama na njihovim doprinosima, saradnji i strpljenju tokom procesa objavljivanja.

Hteli bismo da odamo priznanje i Dominik Roča Matos i Jiven Žang na njihovom radu na uređivanju ove publikacije.

Hvala i Adi Huibregtse i Aidi Avdić-Selmanović na njihovoj podršci tokom sastavljanja ovog zbornika.

Želeli bismo da naglasimo da odgovornost za mišljenja izražena u poglavljima publikacije snose isključivo autori a publikacija ne podrazumeva odobrenje stavova iznetih u njoj od strane Međunarodne kancelarije rada

1. Uvod: Osvrti na uvođenje Univerzalne garancije rada u odabranim državama Srednje i Istočne Evrope

► 1.1. Uvod

Lansiranje Inicijative za budućnost rada MOR tokom 2016. godine je dovelo do formiranja Globalnog komiteta za budućnosti rada i kasnije publikacije svog inovativnog izveštaja 2019. godine, „Rad za bolju budućnost“. Ova inicijativa i Izveštaj Komiteta su od tada doveli do usvajanja Deklaracije o budućnosti rada povodom stogodišnjice MOR na 108. Međunarodnoj konferenciji rada 2019. godine. Komitet, koji ima za zadatak da analizira sredstva za obezbeđenje socijalne pravde u dvadeset prvom veku, odredio je agendu usmerenu na čoveka za budućnost rada koja „jača društveni ugovor postavljajući ljude i rad koji oni izvršavaju u centar ekonomske i socijalne politike i poslovne prakse“ (ILO 2019, 11). Namera jeste da se razviju ljudski i institucionalni kapaciteti za upravljanje transformacijama koje se dešavaju u svetu rada imajući za cilj ekspanziju ljudskih sloboda (ILO 2019, 28). U ovom smislu, agenda usmerena na čoveka predstavlja fundamentalnu promenu ekonomije ka rastu i razvoju koji daje prioritet kreiranju dostojanstvenog rada, formalizaciju zaposlenja i kraj siromaštva u radu (ILO 2019, 24). Deklaracija za budućnost rada naglašava eroziju društvenog ugovora u njegovom trenutnom obliku, na taj način isključujući iz njegovog okvira većinu radnika u svetu (ILO 2019, 24). U ovom kontekstu, pored izazova koji postoje, budućnost rada takođe daje mogućnost da se formira novi društveni ugovor, koji je dizajniran na osnovi inkluzivnog pokrivanja, poštujući prava svih radnika zbog njihovog doprinosa rastu. Obnova društvenog ugovora zahteva nove i jače garancije koje obezbeđuju da svi radnici, uključujući ranjive grupe, marginalizovane i siromašne, mogu realizovati svoja osnovna prava na rad. Konačno, postizanje socijalne pravde neće biti moguće bez usaglašene akcije koja postavlja sve radnike, bez obzira na njihov ugovoreni položaj ili status zaposlenja, u centar ekonomskih, radnih i socijalnih politika.

Komitet je definisao tri stuba aktivnosti koji bi trebalo

da doprinesu takvoj agendi budućnosti rada koja je usmerena na čoveka: povećanje investicija u ljudske kapacitete, povećanje investicija u institucije rada i povećanje investicija u dostojanstven i održiv rad. Drugi stub, to jest, povećanje investicija u institucije rada, se bavi „postojećom asimetrijom između rada i kapitala“ imajući za cilj da se obezbedi da radnici mogu iskoristiti svoje slobode i dostojanstvo, jednake prilike i ekonomsku sigurnost. Prema tome, bavi se propisima, ugovorima o radu, minimalnom zaradom, kolektivnim ugovorima, sistemima inspekcije rada i reprezentativnim organizacijama radnika i poslodavaca, čije je funkcionisanje ključno za učinak tržišta rada i cele privrede (ILO 2019, 38).

Prva preporuka pod drugim stubom poziva na uspostavljanje Univerzalne garancije rada (UGR) koja obezbeđuje da svih radnici, *bez obzira na njihove ugovorne aranžmane ili status zaposlenja*, imaju određene osnovne garancije - osnovna radna prava; „adekvatna naknada za život“, maksimalno ograničenje radnog vremena i zaštita bezbednosti i zdravlja na radu. Ovde je naglasak na tome da se obezbedi adekvatna zaštita rada i humanih uslova rada za sve one koji rade - bez obzira da li ili ne rade puno radno vreme, da li su zaposleni na neodređeno vreme, rade privremeno, rade od kuće ili izvršavaju mikro zadatke preko interneta (ILO 2019, 39). Predlog primene UGR na sve radnike, bez obzira na status zaposlenja, je zaista revolucionaran. Radni odnos ili ugovor o radu je ono što je bilo, i nastavlja da bude, glavni instrument kroz koji radnici stižu pristup pravima i beneficijama u oblastima radnog prava i socijalne sigurnosti. Kako sada stoje stvari, u većini pravnih sistema širom sveta danas, radni odnos ostaje osnovna referentna tačka za određivanje prava i obaveza na radnom mestu (ILO 2006). UGR, osnova radne zaštite, se tako može uspostaviti ili preko zakona i propisa, ili kroz kolektivne ugovore (ILO 2019, 38-39). U značajnoj meri, proširenje

radne zaštite van opsega radnog odnosa ili ugovora o radu, prenosi zaštitu i na lica koja su samo-zaposlena kao i ona u „sivoj zoni“, to jest, koja se ne smatraju konkretnim samo-zaposlenim licima niti poslodavcima. Dok su nadzorna tela MOR već pojasnila da se osnovni principi i prava rada primenjuju na sve radnike uključujući samo-zaposlene (De Stefano 2021, 387-406), UGR ide jedan korak dalje uključujući u osnovne radne uslove minimalnu naknadu za rad, ograničenje radnog vremena i zaštitu zdravlja i bezbednosti na radu.

MOR je davno prepoznala da je garantovanje zaštite rada za sve radnike, bez obzira na status zaposlenja i ugovorne odnose, konačni cilj obezbeđenja dostojanstvenog rada (ILO 2019, 3). Međutim, uprkos poslednjim izazovima koje nameće organizacija rada, pre svega ekonomija honorarnih poslova (ekonomija tezgi), zakonska ili sudska klasifikacija radnika kao aktera u radnom odnosu može nastaviti da bude odlučujuća za pristup pravima koja se odnose na rad, time igrajući značajnu ulogu u procesu obezbeđenja dostojanstvenog rada (Tajman n.d.). U tom slučaju, postizanje dostojanstvenog rada za sve i, u tom smislu, implementacije UGR zahteva redefinisane koncepta radnog odnosa i njegovih granica tako da svi oni koji rade za platu jesu pokriveni zaštitom rada i socijalnom zaštitom bez obzira na njihovu klasifikaciju (Tajman n.d., 8).

Prema tome, pitanje na koji način se UGR može primeniti, i štaviše, kako se može primeniti u zakonskom i regulatornom prostoru u kojem je pisani ugovor o zaposlenju jedini prolaz ka zaštiti rada, jeste kritično pitanje. U tom smislu, trenutna istraživanja imaju nameru da istraže pravni okvir u sedam država centralne i istočne Evrope (CEE) da bi se razumelo, u

konkretnom smislu, na koji način se UGR može uvesti u nacionalne zakone i praksu ovih država. CEE region je izabran za proučavanje ovog pitanja naročito, s' obzirom na to da su mnoge države u ovom regionu u procesu tekućih reformi radnog prava, u cilju usaglašavanja nacionalnih zakona sa međunarodnim standardima rada i propisima EU (Miheš 2020, 7). Ovaj region prema tome daje mogućnost da se ponovo analizira dostupna nacionalna politika i pravna rešenja za uvođenje UGR. Pored toga, region Srednje i Istočne Evrope prolazi kroz značajno uvećavanje broja ne-standardnih formi zaposlenja, uključujući rad koji se izvršava preko digitalnih platformi. Specifično, nakon finansijske krize iz 2008. godine, ne-standardne forme zaposlenja su viđene kao fleksibilno rešenje za pitanja potražnje na tržištu rada (Miheš 2021, 1).

Pored ovoga, određene karakteristike pravnih sistema u Srednjoj i Istočnoj Evropi određuju da je radni odnos pravno prepoznat strogo preko postojanja formalnog ugovora o radu u *pisanoj formi*. Dok se ugovorni odnos može dogovoriti i verbalno, nacionalno zakonodavstvo u ovom regionu specifično određuje pisanu formu ugovora o radu kao uslov validnosti. Ovo je učinjeno da bi se ograniči neformalno zaposlenje ali nažalost, imalo je negativan efekat, čineći potpuno nemogućim da radnici koji su angažovali na osnovu neformalnog verbalnog dogovora da potražuju svoja prava u toku trajanja suštinskog radnog odnosa. Posledica toga jeste da je veliki broj neprijavljenih i neformalnih radnika u potpunosti isključen iz okvira zaštite rada, dovodeći do toga da je razmišljanje o tome na koji način rešiti deficit u pristupu radnoj pravdi hitna potreba radnika u ovom regionu (Miheš 2021, 5).

► 1.2. Ugovor o radu i radni odnos: dve strane iste medalje

Radni odnos je zajednički evoluirao tokom vremena sa ekonomskom organizacijom rada koja se izražava u svojoj dominantnoj ili klasičnoj formi: standardni radni odnos (SRO) (Deakin i Wilkinson 2005). SRO simbolizuje puno radno vreme, rad na neodređeno vreme u odnosu podređenosti u odnosu na poslodavca. Današnji oblik SRO je formiran u koncentraciji rada u proizvodnji koja je zasnovana na fabrikama u urbanim centrima. Rast u kolektivnom pregovaranju, kao i vertikalna integracija firmi, doprineli su evoluciji SRO, koji je sa druge strane podržao održavanju stabilne radne snage za poslodavce (Deakin 2002, 17-18; vidi i Fenwick et al. 2016, 2-3).

SRO je služio kao regulatorni alat u alokaciji prava i obaveza između zaposlenih i poslodavaca, kao i sredstvo da se dogovori o uslovima za rad preko i iznad minimalnih zakonskih zahteva. U tom smislu, SRO se

javio kao centralni zakonski okvir za regulaciju zakona o radu: radnik koji je u radnom odnosu ili onaj koji ima ugovor o radu jeste onaj koji ima pristup zaštiti pod zakonom o radu, dok oni koji su izvan ostaju podložni građanskom ili poslovnom pravu i prema tome su pod uticajem hirovitosti tržišta (Fenwick et al. 2016, 1-3).

Radni odnos kako postoji danas jeste činjenična realnost u obliku ugovorne razmene nadoknada za rad koji radnik lično izvršava. Međutim, njegov socijalni značaj prelazi daleko van njegove ugovorne ljuštore (Raday 1989, 77). Ugovor o radu kao sudska forma radnog odnosa je osnova za konstruisanje sistema socijalnog osiguranja, kao i za naplatu poreza na dohodak.

U ovom momentu je neophodno naglasiti činjenice i realnost zaposlenja kao osnove priznavanja radnog

odnosa i shodno tome - statusa zaposlenog - umesto zaključenja formalnog ugovora o radu. Ova činjenična realnost se proširila u veliki broj pravnih testova koji su primenjivani u procesu određivanja postojanja radnog odnosa. O dva takva ćemo ovde kratko prodiskutovati. Prvi je test kontrole ili subordinacije koji pokušava da odredi količinu kontrole koju primenjuje poslodavac u odnosu na izvršenje rada zaposlenog. Kako je tehnološki napredak, kao i veći broj visoko specijalizovanih radnika, učinio da je ovo jako teško za proceniti, upotreba ovog testa je evoluirala. Drugi test je test „integracije“. U određenim slučajevima, sudovi pokušavaju da procene da li radnici rade za svoj račun ili za poslodavca, dok u nekim drugim se procenjuje to da li je radnik „integrisan“ u poslovne operacije preduzeća koje se testira (Casale 2011, 23). Poslednja razmišljanja u pravnoj oblasti naglašavaju potrebu da se proceni nivo ekonomske zavisnosti radnika od poslodavca umesto da se meri kontrola poslodavca (Davidov 2002, 368).

Bez obzira na sve, ostaje činjenica da „razlika između nezavisnog ugovaranja i radnog odnosa ležu u činjenicama, ne u zakonu“ (Casale 2011, 24). U ovom smislu, ovi pravni testovi se primenjuju na osnovu broja činjeničnih indikatora - bez obzira da li radnici izvode zadatke isključivo za poslodavca, da li se rad izvodi na neprekidnoj osnovi, ko plaća fiskalne doprinose ili doprinose socijalnog osiguranja, da li poslodavac ulaže u obuku radnika i mnogo toga (Casale 2011, 23-

24). Naglašavajući činjenicu izvršenja rada u smislu da je bitnija od navoda iz ugovora o radu omogućava određivanje statusa zaposlenog preko pravnog formalizma. Omogućava se donošenje odluka u sudu, od slučaja do slučaja, o tome da li okolnosti ukazuju na radni odnos između strana bez obzira na njihov ugovoreni odnos (De Stefano et al. 2021, 8).

Ovo pokazuje prednost principa činjenica koji je ugrađen u MOR Preporuku broj 198 gde bi „određivanje postojanja takvog odnosa (radnog odnosa) trebalo da bude vođeno prvenstveno činjenicama koje se odnose na izvršenje rada i obezbeđenje nadoknade za radnika, bez obzira na to na koji način je odnos okarakterisan u bilo kom suprotnom aranžmanu, ugovornom ili nekom drugom, koji je možda dogovoren između strana“ (ILO 2006). Uprkos naglašavanju prednosti činjeničnog principa u Preporuci broj 198, ovaj princip se ne vidi u svim pravnim sistemima. Smatra se da ugovorne odredbe imaju prednost nad činjeničnim okolnostima u određivanju statusa zaposlenog u određenim kontekstima i regionima.¹ Ovo je slučaj i u određenim državama Srednje i Istočne Evrope gde je zaključenje pisanog ugovora o radu samo po sebi primarni faktor određivanja postojanja radnog odnosa kako je navedeno iznad. U kontekstu ovih država, prema tome, veoma je bitno napraviti razliku između činjeničnog postojanja radnog odnosa od pravnog pojma ugovora o radu.

► 1.3. Van radnog odnosa: U susret univerzalnosti u okviru zaštite rada

Da li će radni odnos - i specifičnije, SRO, nastaviti da ima istu ulogu u odnosu na pristup zaštiti po zakonima o radu u budućnosti se sve više dovodi u pitanje u akademskim krugovima i krugovima donosioca odluka (Deakin 2004, 177). Zaposlenje danas više nije jasan odnos između zaposlenog i poslodavca, kako je bilo nekada. Tehnološki razvoj je doveo do mogućnosti eksternalizacije poslovnih aktivnosti kroz pod-izvođenje, davanje franšize, eksternalizaciju i upravljanje preko trećih lica, što kreira značajnu konfuziju u odnosu na to ko nosi odgovornost poslodavca (Weil 2014). Sve veća ekonomska integracija globalne regulatorne ubrzane tehnološke progresije, vertikalna dezintegracija firme i politike koje se udaljavaju od Kejnzijanske politike rukovođenja fokusirajući se na „puno zaposlenje“ su doprineli kreiranju sve većeg pritiska na radni odnos kao odgovarajućeg mehanizma za upravljanje tržištem rada (Deakin 2004, 178).

U ovom kontekstu, došlo je do sada neviđene poplave radnih odnosa koje je realno teško kategorisati ili kao „zaposlenje“ ili „samo-zaposlenje“ (Countouris 2011, 43). Novi i novonastali tipovi ugovornih aranžmana za rad znače da su kompanije u stanju da izvode operacije bez direktnog zapošljavanja mnogih radnika koji su uključeni u procese proizvodnje i pružanja usluga (Weil 2014, 8-14). Ovo uključuje i „skriveno“ radne odnose, kao i one koji su „objektivno dvosmisleni“, pa je prema tome teško klasifikovati iste kao zaposlene ili nezavisne izvođače radova (MOR 2003). Slobodni saradnici, honorarni radnici/radnici na platformama, povremeni radnici, privremeni radnici preko agencija, radnici pod-izvođača i radnici koji su angažovani za proizvodnju od kuće u sklopu globalnih lanaca vrednosti su samo neki od primera ranjivih grupa radnika koji su na marginama ove „binarne podele“ između zaposlenja i samo-zaposlenja.

¹ Na primer, primena principa prednosti činjenica nije konzistentna u sudovima u Republici Koreji, Rusiji i Kini. Vidi Valerio de Stefano et al. 2021, 7-8

U tom smislu, smatra se da je zakon o radu pred „krizom obuhvata“ - sa jedne strane, usmeren je na zaštitu „zaposlenih“, dok sa druge, promena realnosti u svetu rada znači da značajna proporcija radnika ostaje van uske definicije zaposlenog i shodno tome, van okvira same zaštite koju pruža zakon o radu (Davidov 2014, 548-549). Ovo pitanje, prema tome, nije samo u tome da li je zakon pravilno primenjen u procesu klasifikacije ranjivih grupa zaposlenih kao „zaposlenih“ ili „samo-zaposlenih“, već da li je takva klasifikacija uopšte validna (Countouris 2011, 43; vidi i Mangan 2020, 111-116). Da li bi zakon o radu trebalo da nastavi da štiti one koji su klasifikovani kao „zaposleni“ ili da li bi u nekom smislu trebalo da ide „van zaposlenja“ je prema tome bilo pitanje intenzivnih diskusija i debate (vidi Davidov

i Langille 2006; Supiot i Meadows 2001). I zaista, postoji argumentacija za aboliciju binarne razlike između zaposlenja i samo-zaposlenja u potpunosti, ali ovo je ideja koja još uvek nije u potpunosti istražena (vidi Davidov i Langille 2006). Konkretno, jedan od izazova leži u tome na koji način se zakoni i politika odnose na one koji su klasifikovani kao „samo-zaposleni“ ali su činjenično - u poziciji ekonomske zavisnosti - slično zaposlenima (vidi Freedland 2007, 3-20).

Razmatran je veliki broj perspektiva za rešavanje dileme i širenje okvira zaštite po zakonu o radu (vidi Countouris 2019; Tajman n.d.). Potencijalne prednosti i nedostaci ovakvih pristupa su istraženi u nastavku:

1.3.1. Jačanje i širenje kategorije „zaposlenih“

Jačanje i širenje kategorije „zaposlenih“ kao sredstva za borbu protiv pogrešne klasifikacije u velikoj meri ostavlja sadašnju primenu klasifikacije zaposlenih netaknutom, to jest, oslanjanje na činjenične okolnosti izvršenja rada radi određivanja statusa zaposlenog na osnovu testiranja kontrole ili ekonomske zavisnosti. U slučaju ranjivih grupa radnika u dvosmislenim ili skrivenim radnim odnosima koji su pomenuti iznad, određeni elementi sudske kreativnosti imaju zadatak da „ubace“ takve radnike u kategoriju „zaposlenih“ i prema tome, obezbede im zaštitu po zakonu o radu (Tajman n.d., 14). Takav pristup jasno zadržava i jača radni odnos i ulogu istog u promeni zaštite po zakonu o radu. Konceptualne granice radnog odnosa su najčešće ojačane, kako je preporučeno u MOR Preporukama broj 198 (MOR 2006), kroz upotrebu uslovne pretpostavke zaposlenja koja pomera teret dokazivanja u odnosu na status zaposlenja na poslodavca (Countouris 2019)².

Na sličan način, Evropska Komisija je, kroz svoju nedavno ponuđenu direktivu o platformi za radnike (Evropska Komisija 2021), uvela uslovnu pretpostavku zaposlenja za zaštitu radnika na platformama. Uz takvu pretpostavku, platforme uzimaju ulogu tradicionalnih poslodavaca, osim ukoliko takva pretpostavka nije dovedena u pitanje i opovrgnuta kasnije (Kullman 2021, 66-80)³.

Zaista, postoje značajne prednosti u primeni takvih uslovnih pretpostavki zaposlenja. Ono što je

najznačajnije, takve pretpostavke služe da se pojasni status ranjivih grupa radnika koji rade u sivoj zoni između zaposlenja i samo-zaposlenja, obezbeđujući pravnu sigurnost svim uključenim stranama u takvom radnom odnosu. Što se tiče inspekcije rada, obezbeđuje se pravilan monitoring i primena zakona o radu koji se može odnositi na takve radnike. Dodatno, pretpostavka statusa zaposlenja pomaže radnicima da se pridruže ili da formiraju sindikate i da se angažuju u kolektivnim radnjama bez pitanja koja se postavljaju u vezi sa zakonima o zaštiti konkurencije, jer je to najčešća prepreka nezavisnim izvođačima radova koji imaju nameru da se bave kolektivnim radnjama (Kullmann 2021, 70-71). Šire posmatrano, takav pristup bavljenju skrivenim ili dvosmislenim zaposlenjem se može pohvaliti jer ima za nameru da izjednači prava radnika koji se bave ne-standardnim formama zaposlenja sa pravima zaposlenih, i to se čini održavajući postojeći pravni okvir kojim se bavi radno pravo.

Ovaj pristup ima i značajne nedostatke. Najbitnije, ima za cilj da „ubacuje kockice u okrugle otvore“ (Sprague 2015: 53-76), što znači da svi radni odnosi koji se nalaze u „sivoj zoni“ ne mogu lako biti kategorisani kao zaposlenje, tako da nije očigledno da pravna pretpostavka može rešiti sve izazove koji se odnose na klasifikaciju radnika. Ovo je vidljivo iz velikog broja izuzetaka koji su primećeni tokom primene novih propisa koji se odnose na ponovnu klasifikaciju.

² Prominentno skorašnje zakonsko rešenje koje se bavi pitanjem skrivenog zaposlenja u slučaju radnika na platformama jeste Zakon broj 5 Skupštine države Kalifornije ili AB5 koji uvodi zakonsku pretpostavku zaposlenja. AB5 je odredio takozvani „ABC“ test u Sjedinjenim Državama, gde se za sve radnike pretpostavlja da su zaposleni ukoliko entitet koji ih angažuje nije u stanju da ustanovi da: (a) radnik nije pod kontrolom kompanije koja ga angažuje u stvarnosti i pod uslovima ugovora; (b) radnik izvodi rad koji ne spada u redovno poslovanje kompanije koja ga angažuje i (c) radnik je angažovan kao nezavisno zanimanje ili kompanija iste prirode kao i rad koji se izvodi. Ovaj postupak je ozvaničio odluku Vrhovnog suda Kalifornije u slučaju *Dynamex Operations West, Incorporated v. Superior Court of Los Angeles County*. Ipak, uprkos značajnim prednostima koje donosi mnogim radnicima koji imaju korist od istog, zakon isključuje brojne kategorije radnika iz svojih odredaba. Nadalje, kao rezultat javnog glasanja (Predlog 22) koje je sponzorirano od strane određenih kompanija zasnovanih na platformama, sada zakon isključuje većinu operatera platformi.

³ Među državama Evropske unije, u maju 2021. godine, Španija je donela novi zakon pod nazivom *Ley Rider*, koji uspostavlja pretpostavku zaposlenja za aktivnosti koje uključuju dostavu i distribuciju za kompanije uz pomoć digitalnih platformi ili algoritama za organizaciju rada. Zakon pojašnjava status radnika na platformama u Španiji i usaglašava ih sa pravom na informacije u vezi sa algoritmima koji vode njihove procese rada. Međutim, kao i kod AB5 u Kaliforniji, obim ovog zakona je ograničen, isključujući grupni rad kao i radnike koji pružaju usluge preko platformi, osim usluga dostave. Vidi Antonio Aloisi „Platform work in Europe: Lessons learned, legal development and challenges ahead“, *European Labour Law Journal* 13, No. 1 (2022), 4-29.

Isključivanje određenih kategorija radnika koji su uvek pratili SRO model ne sme se zanemariti. Takav pristup pretpostavlja da će model radnog odnosa nastaviti da se koristi i pored trenutnih izazova u organizaciji rada.

1.3.2. Razvoj prelaznih kategorija

U pokušaju da se reši dilema pogrešne klasifikacije radnika, veliki broj država je eksperimentisao sa idejom uvođenja "treće" kategorije radnika između pojma zaposlenja i samo-zaposlenja (Cherry i Aliosi 2018). Takva kategorija je u većini slučajeva kreirana sa idejom „ekonomske zavisnosti“ na umu da bi se zaštitila tobože nezavisna lica koja ekonomski zavise od jednog klijenta. Namera iza takve zakonodavne ideje jeste da se proširi okvir zaštite po zakonu o radu van kategorije „zaposlenih“ koja je tradicionalno usko definisana zakonom i/ili od strane sudova, na one koji su u istoj poziciji ekonomske ranjivosti kao zaposleni, u većini slučajeva, dajući im *određenu ali ne i kompletnu* zaštitu koja se daje tradicionalnim zaposlenima (Davidov 2005, 61-62). Takve kategorije su kreirane u Kanadi, Nemačkoj, Italiji, Južnoj Koreji, Španiji i UK do sada (Cherry i Aliosi 2018).

Lica koja spadaju u kategoriju „radnika“ u UK imaju prava koja se odnose na minimalac, radno vreme, odbitke od plate i pomoć u proceduri podnošenja pritužbi (Davidov 2005, 58). U Italiji, kategorija „kvazi-podređenog“ radnika je kreirana kao pod-grupa samo-zaposlenih radnika, kao i „TRGOVAČKA“ kategorija radnika u Španiji (Cherry i Aliosi 2016, 665). U SAD je u poslednje vreme došlo do pritiska da se kreira kategorija „nezavisnih radnika“ za sve honorarne radnike⁴. Ti radnici, u skladu sa predlogom, imaju pravo na kolektivno pregovaranje i zaštitu po zakonima o zaštiti od diskriminacije. Intuitivno, ovo se smatra zdravorazumskim rešenjem na izazov za guranje radnika koji se ne uklapaju u kalup „zaposleni“ u takvu kategoriju (to jest, vezano za problem ubacivanja kockica u okrugle otvore, koji je pomenut iznad) (Cherry i Aliosi 2016, 647). U slučaju Kanade (koja se smatra uspešnim primerom pokretanja treće kategorije) na primer, široka definicija „zavisnih izvođača radova“ je uvedena, i njima su ponuđena ista prava koja se tradicionalno rezervišu za zaposlene. Ovo je *de fakto* dovelo do širenja kategorije „zaposlenih“ koja je više radnika stavila pod kišobran zaštite zakona o radu na osnovu njihove ekonomske zavisnosti (Cherry i Aliosi 2018, 16).

Ipak, literatura u velikoj meri navodi značajne nedostatke primene „treće“ kategorije rešenja za radnike, naročito kada su prava i beneficije koje se nude takvim radnicima manje povoljni od onih koja se nude zaposlenima. I zaista, najznačajniji nedostatak

Ukoliko radni odnos bude zamenjen alternativnim pravnim instrumentom, pravna pretpostavka u njegovu korist bi služila samo kao privremena mera (Countouris 2019, 12).

kreiranja takve prelazne kategorije jeste u tome da sprečava mogućnost zaštite na višem nivou koja se nudi zaposlenima, radnicima koji padaju u prelaznu kategoriju (Kullmann 2022, 68). Najbitniji aspekt u ovom smislu jeste bila zloupotreba kategorije „kvazi-subordiniranih“ radnika u Italiji što je dobro dokumentovano. U Italiji, kompanije su prilično iskoristile prednosti kategorije „*parasubordinato*“ sa ciljem izbegavanja plaćanja socijalnog osiguranja i ostalih doprinosa koji se primenjuju na zaposlene. Ovo je dovelo do nesrećne okolnosti pogrešne klasifikacije zaposlenih kao „kvazi-subordiniranih“ radnika i samim tim slabije zaštite u odnosu na onu koju bi imali da su pravilno klasifikovani kao „zaposleni“ (Cherry 2017).

Pored toga, u slučaju država kao što su Nemačka i Španija, samo ograničeni broj radnika spada u prelaznu kategoriju zbog strogih uslova za dokazivanje ekonomske zavisnosti. Ovo važi i u Južnoj Koreji, gde pored uskih definicija ove kategorije, beneficije koje su ponuđene su prilično minimalne, što čini da tu postoji slaba zaštita rada (Cherry i Aliosi 2018, 16). Konačno, veliki izazov koji je povezan sa uvođenjem prelazne kategorije jeste fragmentacija fiskalnih propisa i propisa koji se odnose na socijalno osiguranje. U tom smislu, ponekad je potrebno da se radnici sami klasifikuju u takve prelazne kategorije da bi dobili poreske olakšice koje im daju sredstva za život usled njihovih relativno niskih primanja. Prema tome, podsticaj je za takve radnike da se odupiru kategorizaciji „zaposlenih“ čak i u slučajevima kada im je potrebna zaštita po zakonu o radu (Countouris 2019, 13).

⁴ Ovo je zasnovano na izveštaju „Hamilton projekat“ od strane bivšeg zamenika sekretara za radne odnose Seta Harisa i ekonomiste sa univerziteta Princeton Alana Krugera. Vidi Seth D. Harris i Alan B. Krueger *A proposal for Modernizing Labor Laws for Twenty-First Century Work: The „Independent Worker“* (Brookings, 2015)

1.3.3. „Ponovno ciljanje“ radnih prava: Od selektivnog ciljanja do univerzalno primenjivih prava i beneficija

Treći pristup radnim pravima za sve one koji rade za nadoknadu jeste onaj gde je dokazano bilo najmanje eksperimentisanja sa politikama. Ovo uključuje proširenje radnih prava van radnog odnosa (Countouris 2019, 13). Okvir takvog pristupa se kreće od predloga proširenja radnih prava na odnose „ličnog rada“ koji se razlikuju od samo-zaposlenja (Freedland i Countouris 2011) do radikalnijih ideja o reformama koje delimično ili potpuno prave razliku između zaposlenja i samo-zaposlenja radi širenja zaštite na univerzalnoj osnovi. Na primer, predlozi koji se odnose na univerzalni osnovni dohodak i univerzalnu zdravstvenu zaštitu primenjuju takav pristup (Tajman n.d. 18). Jačajući radni odnos, Univerzalna garancija rada koju je predložio Globalni komitet o budućnosti rada predlaže širenje okvira zaštite rada. Da bi se razumelo na koji način bi se to moglo implementirati, bilo bi korisno posmatrati neke druge pokušaje takvog „ponovnog ciljanja“ zaštite rada van okvira radnog odnosa. Konkretno, ovo podrazumeva „ponovno ciljanje“ zaštite rada koju određuje UGR za radnike koji su trenutno samo-zaposleni – bez obzira da li su zaista samo-zaposleni, da li su u skrivenom zaposlenju ili klasifikovani tako usled njihove nemogućnosti da se klasifikuju kao „zaposleni“.

Zaista je uvek prihvatana potreba da se obezbede prava na kolektivno pregovaranje lica koja su samo-zaposlena, naročito u Evropi (Waas i Hiesl 2021). Kolektivna prava i sloboda udruživanja bi trebalo da dovedu do rešenja potreba za radnike koji nemaju sigurnost, uključujući samo-zaposlene (Yun 2018). Ovo je veoma u skladu sa MOR tumačenjem, od strane Komiteta eksperata za primenu konvencija (CEACR), okvira Konvencije o slobodama udruživanja i zaštiti prava na organizovanje iz 1947. godine (Broj 87) i Konvencije o pravu na organizaovanje i kolektivno pregovaranje iz 1949. godine (Broj 98), za koje se više puta navodi da se odnose na radnike i poslodavce „bez ikakvih razlika“ (De Stefano 2021). Odgovor na ulogu koju igra zakon o zaštiti konkurencije, do mere do koje to predstavlja značajnu prepreku da se realizuju kolektivna prava samo-zaposlenih radnika u ovom smislu, jeste ključni prvi korak (vidi Lianos et al. 2019, 291-333; vidi i Daskalova 2018: 461-508).

Van kolektivnih prava, analiza literature pokazuje veliki broj ostalih zakonskih mera i politika koje su preduzete da bi se odgovorilo na potrebe onih koji su nazvani „novi samo-zaposleni“⁵. Veliki broj napora na „ponovljenom određivanju ciljeva“ koji je

usmeren na ovu klasu radnika se fokusira na mere socijalne zaštite⁶. Zaista, takav fokus na socijalnu zaštitu umesto na tradicionalna prava po zakonu o radu koja se pružaju zaposlenima, izbegava pitanje primene zakona o zaštiti konkurencije (Engblom 2001). Ovde je ideja da se razdvoje beneficije kao što su osiguranje od nezaposlenosti i zdravstveno osiguranje koji su bili tradicionalno vezani za status zaposlenja „kreiranjem trajne mreže socijalne sigurnosti koja bi pokrila sve tipove radnika“ (Rosenblat 2020). Predlog „univerzalnog osnovnog dohotka“ jeste naravno jedna takva ideja. Drugi pristup jeste pružanje socijalnih beneficija radnicima (bez obzira da li su zaposleni ili samo-zaposleni), na primer, „prenosivih beneficija“ za radnike koji se često sele sa jednog posla na drugi. Predlog jeste da se beneficije vežu za radnika umesto za poslodavca, i da se finansiraju kroz odbitke na platu radnika, doprinosa kompanija koje angažuju takve radnike ili oboje (Kamdar 2016).

Ipak, takve mere koje se fokusiraju na beneficije socijalne zaštite ne uspevaju da reše osnovne radne uslove kao što su minimalci i radno vreme koje zaista pokriva UGR. Sigurno je da su ova prava koja se dodeljuju „zaposlenima“ i ima nekoliko predloga za njihovo proširenje na univerzalnoj osnovi. Do sada, najsveobuhvatnije, ponovno određivanje ciljeva prava van zaposlenja je predložu u takozvanom „Supiot izveštaju“ koji je pripremljen za Evropsku Komisiju. Tu se posmatra pokrivanje zakona koji se odnosi na radne odnose i osiguranje sa perspektive četiri koncentrična kruga – prvi obezbeđuje univerzalnu pokrivenost (zdravstveno osiguranje) a drugi obezbeđuje socijalno osiguranje (beneficije koje se odnose na penziju i pokrivanje nezgoda) za forme neplaćenog rada kao što su nega deteta i dobrovoljni rad. Treći krug je osmišljen tako da se odnosi na „zanimanje“, obezbeđujući zdravlje i bezbednost i zaštitu od diskriminacije za nezavisne izvođače radova i zaposlene. Četvrti krug se odnosi na zaposlenje i uključuje uobičajene odredbe zakona o radu. Tako, Izveštaj predlaže da bi zaštita rada trebalo da podrži tranziciju tokom života, u sklopu koje je i tranzicija iz i u okvir plaćenog rada. Ovo se može postići „socijalnim pravima povlačenja“ koja ljudi akumuliraju u toku svog radnog veka i koriste po potrebi (Supiot i Meadows 2001; vidi i Davidov 2014, 543-566).

UGR je prva koja predlaže proširenje prava u odnosu na platu i radno vreme van zaposlenja, prelazeći i okvire Supiot izveštaja u ovom smislu. Naravno, mnogi

⁵ Ovo se odnosi na radnike koji „su izloženi istim ili jačim socijalnim rizicima od zavisnih zaposlenih, ali istovremeno – usled njihovog statusa zaposlenja – imaju manje socijalnih i radnih prava“. Vidi Schulze Buschoff, Karin i Claudia Schmidt „Adapting labor law and social security to the needs of the „New Self-Employed“: comparing European countries and initiatives at EU level“ (2007): 27, p.1.

⁶ Na primer, vidi Slavina Spasova, Denis Bouget, Dalila Ghailani, i Bart Vanhercke, *Access to social protection for people working on non-standard contracts and as self-employed in Europe. A study of national policies*. (European Commission, 2017); i Slavina Spasova et al, „Non-standard workers and the self-employed in the EU: social protection during the Covid-19 pandemic“, ETUI Research Paper-Report (2021).

opservatori su naveli nedostatke proširenja zaštite rada preko zaposlenja koji zaslužuju pažnju. Najznačajnija je zabrinutost da bi takav pristup mogao da destabilizuje model radnog odnosa u potpunosti, što vodi kasnijem razvodnjavanju standarda rada za one koji su u radnom odnosu i one van njega. Drugo, briga ko će snositi troškove koji se odnose na socijalne benefite koji se obezbeđuju nezavisnim izvođačima radova kada poslodavac nije jasno određen. Ovo svakako

podrazumeva inovativne mehanizme finansiranja. Konačno, postoji zabrinutost koja se odnosi na opšte standarde rada – da prenos prava na zaposlene (i van njih) može uticati na funkcionisanje tržišta rada. Poslednja empirijska istraživanja o zakonima o radu i istraživanjima pokazuju da ova tvrdnja nije osnovana (Deakin 2016), ali nema empirijskih dokaza o mogućim efektima o proširenju radnih prava van zaposlenih bez obzira da li su pozitivni ili negativni.

► 1.4. Naredna poglavlja

Autori sledećih poglavlja diskutuju o trenutnoj podeli između zaposlenja i samo-zaposlenja u svojim pojedinačnim državama, i u zakonima o radu i u fiskalnim propisima. Predstavljajući nacionalne zakone i praksu, daju svoje mišljenje o zakonskom i regulatornom prostoru za uvođenje UGR u ovim kontekstima.

MOR Stogodišnja inicijativa i koncept UGR se koristi kao analitički okvir za procenu mađarskog zakona o radu. Autor naglašava da je jedinstveni zakon o radu u Mađarskoj zasnovan na „binarnoj podeli“, i zakoni o radu u Mađarskoj omogućavaju različite forme atipičnog zaposlenja: pojednostavljeno zaposlenje i odnos povremenog rada, ne-standardne forme rada preko zadruga i rad kroz politike tržišta aktivnog rada. Sve ove forme rada jesu regulisane van Zakona o radu. U odnosu na kolektivne radne odnose, radni odnosi u Mađarskoj karakteriše slabljenje sloboda na organizaciju, slabljenje sindikalnih prava i kontradiktorna regulatorna sredina. Ono što je interesantno jeste da autor takođe procenjuje „križu pokrivanja“ zakona o radu u Mađarskoj, naglašavajući na koji način su sankcije za nezakonit raskid radnog odnosa drastično ograničene u novom Zakonu o radu. U ovom smislu, autor zaključuje da primena zakona pati od strukturalnih deficita u Mađarskoj i da je „univerzalna pokrivenost“ iluzija.

Ugovor o radu je jedino sredstvo za obezbeđenje zaštite rada u Crnoj Gori. U odsustvu pravne definicije radnog odnosa, kriterijumi kao što su slobodna volja, rad ili usluge koje su lično izvedene u razmenu za nadoknadu, integracija u organizaciju ili subordinacija rada su indikacija postojanja istog. Autor diskutuje o tipologiji ugovora o radu na osnovu njihovog trajanja, radnog vremena i mesta rada, kao i svrhe. Crnogorski zakoni takođe regulišu forme rada van radnog odnosa kao što su ugovori o delu i povremenim poslovima. Autor zaključuje da bi zloupotrebe od strane poslodavaca bile značajno ograničene ukoliko bi se Zakon o radu izmenio i dopunio na takav način da, pored visokih kazni, bi odredio obavezu za poslodavca da angažuje radnike na ugovorima o delu i ugovorima

o povremenim poslovima, po ugovorima o radu kada god postoje elementi radnog odnosa.

Makedonski zakon o radu tretira pojam „radnog odnosa“ i „ugovora o radu“ kao sinonime, kao što je slučaj i u ostalim državama u regionu. U ovom smislu, pisana forma ugovora o radu je uslov validnosti, sužavajući lični okvir zaštite rada za radnike i otežavajući pristup pravdi neformalnim radnicima i onima koji su u skrivenom radnom odnosu. U makedonskom zakonu, podređenost je ključni, odlučujući kriterijum za pravljenje razlike između radnog odnosa od ostalih radnih odnosa, gde su testovi kontrole i integracije primarni testovi statusa zaposlenja. U poglavlju se diskutuje o različitim formama zaposlenja i „sivoj zoni“ između zaposlenja i samo-zaposlenja: skriveni radni odnos, takozvani „specijalni ugovori“ za izvršenje radova, koji su van glavne aktivnosti poslodavci, povremeni rad, rad više strana (kao što je PRA i podizvođenje radova) i zavisno samo-zaposlenje. Autor smatra da je tekući proces reformisanja nacionalnog Zakona o radnim odnosima prilika za zakonodavstvo da se bavi pitanjem radnika koji rade na granicama zaposlenja i samozaposlenja.

Svi aspekti zaštite rada koji su pokriveni UGR su faktički osigurani u Ustavu Poljske. Ipak, lični okvir takve zaštite ostaje problem u zakonu o radu u Poljskoj. Deo o Poljskoj razmatra na koji način se UGR može specifično proširiti na one koji rade lično van okvira radnog odnosa, na osnovu ugovora iz građanskog prava, ili ugovora o zastupanju, ugovora o mandatu, ugovora za pružanje usluga i ugovora za specifične zadatke, kao i samo-zaposlenja. Autor naglašava da je definicija radnog odnosa osnova za određivanje okvira primene Zakona o radu. U tom smislu, karakteristike faktora ličnog statusa zaposlenja su: lično izvođenje rada za poslodavca, izvođenje rada u kontinuitetu, izvođenje radova pod nadzorom poslodavca, izvođenje specifičnog oblika rada, izvođenje radova za nadoknadu. U Poljskoj, određene grupe nezavisnih izvođača radova su zakonom dobile prava na minimalnu zakonsku nadoknadu, kao i pravo na udruživanje i kolektivno pregovaranje. Po mišljenju autora, ideja širenja

koncepta radnog odnosa na sve one koji rade dovodi do značajnih nedoumica. Sa osvrtom na ekonomsku teoriju koju je predstavio Ronald Coase, autor daje argumente da primena zakona o radu dovodi do dodatnih troškova za transakciju razmene između poslodavca i zaposlenog a u slučaju Poljske troškovi koji nastaju na račun poreza i propisa o socijalnom osiguranju predstavljaju značajan faktor.

Potreba da se zaštiti radni odnos u svojim različitim oblicima, u odnosu za isključivu zaštitu radnog odnosa, analizira se u rumunskoj studiji kao značajno sredstvo da se bori protiv nesigurnog rad. Dok diskutuje o postojećim formama nesigurnog rada – bez obzira na formu ugovora – autor razmatra, specifično, na koji način se zakon u Rumuniji odnosi na različite kategorije nesigurnih radnika: rad koji nije prijavljen, skriveni rad u subordinaciji, rad na daljinu, rad kod kuće, rad više strana i uslovni rad. Posebni zakoni, van Zakona o radu, uređuju specifične tipove nesigurnog rada u Rumuniji kao što je rad na dnevnicu, pripravnici i rad u zadrugama. Ovi tipovi rada su viđeni kao radni odnos i radnici koji ga obavljaju imaju korist samo od određenih radnih prava. Autor zaključuje da najveća poteškoća u zakonu o radu u Rumuniji leži u rešavanju potreba takozvanih „ekonomski zavisnih radnika“ koji su zaključili ugovore iz građanskog prava ali koji su ekonomski zavisni od jednog ili malog broja principala ili klijenata/poslodavaca u smislu izvora prihoda. U tom smislu, uvođenje UGR u Rumuniji bi bilo najbitnije u smislu zaštite koju može obezbediti ovoj kategoriji radnika.

Radni aranžmani na digitalnim radnim platformama su u centru poglavlja koje se odnosi na Srbiju. Srbija ima jedan od najvećih procenata radnika koji rade na međunarodnim platformama (programiranje, prevodi, časovi jezika, dispečeri) pa je time ovo jedno od najbitnijih pitanja u državi. Radnici na platformama u Srbiji nemaju nikakvu zaštitu zaposlenja, gde se platforme predstavljaju samo kao posrednici koji samo pružaju IT usluge za povezivanje pružaoca usluga i klijenata. Kako trenutno ni domaći zakoni niti sudska praksa ne daju definiciju radnog odnosa, autor

navodi mišljenje da bi uvođenje UGR u Srbiji zavisili od popunjavanja ovog nedostatka u zakonima ili sudskog praksi. Za rešavanje pitanja lažnog samo-zaposlenja, autor vidi da je proširenje pojma „zaposlenog“ na takva lica neophodno. Ovo se može postići kroz uslovnu pretpostavku zaposlenja, kao i kroz uvođenje testa ekonomske realnosti u kombinaciji sa testom kontrole za procenu statusa zaposlenja radnika. Konačno, autor zaključuje da ne-standardni radnici moraju imati pristup svim pravima koja uspostavljaju međunarodni radni standardi, kao što su: minimalac, ograničeno radno vreme, zabrana diskriminacije i zlostavljanja na radu, bezbedni i zdravi uslovi rada, gde će se mnogi rešiti uvođenjem UGR.

Ukrajinski zakon o radu ne sadrži definiciju „radnog odnosa“ i ne obelodanjuje njegove karakteristike – definiše samo ugovor o radu, prema kojem se radni odnos i tumači. Autor objašnjava na koji način su izmene i dopune zakona tokom trajanja pandemije COVID-19 uklonile element subordinacije iz definicije ugovora o radu, što komplikuje mogućnost uspostavljanja postojanja radnog odnosa. Proširenje prava na sve one koji rade, autor navodi, ima potencijal da zamagli granice između zakona o radu i građanskog prava. Kao primer ovoga, autor ilustruje slučaj skoro usvojenog Zakona podsticanju razvoja digitalne ekonomije u Ukrajini (ZPRDE). ZPRDE se pre svega primenjuje na digitalne kompanije, obezbeđujući novi tip ugovora – honorarni ugovor koji je ugovor po građanskom pravu pod kojim se IT specijalista obavezuje da lično izvodi rad u ime preduzeća, a preduzeće se obavezuje da plati za usluge koje su pružene i obezbeđuje pojedincu odgovarajuće uslove za pružanje usluga, kao i socijalnu garanciju koju određuje ovaj zakon. Na taj način ZPRDE obezbeđuje da zavisni samo-zaposleni radnici imaju koristi od određenih radnih prava i prava na socijalno osiguranje koje se obično garantuje zaposlenima. Ipak, autor je oprezan jer ZPRDE ne nudi licima koja rade po građanskom zakonu, po honorarnim ugovorima, pun okvir osnovnih radnih garancija – specifično, pravo na kolektivno pregovaranje i bezbednost i zdravlje na radu.

► 1.5. Zaključak

Osvrti na primenu UGR u nacionalnim kontekstima u državama Srednje i Istočne Evrope koje su predstavljene o ovom istraživanju pokazuju specifične izazove koji u uključeni u uvođenje iste u nacionalne zakone i praksu. Svako od poglavlja naglašava centralni karakter ugovora o radu u obezbeđenju zaštite po zakonu o radu. Prema tome, jasno je da je potreban postepeni pristup za realizaciju univerzalne dimenzije zaštite rada. Reforma nacionalnih zakona o

radu, i širok konsenzus politika i zakona o zakonskim merama i merama kroz politike koje su potrebne da se popune trenutni nedostaci u zakonu i praksi su takođe neophodni. Široko priznavanje, u zakonu i u praksi, prednosti činjenične stvarnosti radnog odnosa u odnosu na zakonsku formu – ugovor o radu – može biti prvi korak. Postavljanje odnosa koji podrazumeva plaćeni rad – a ne subordinirani radni odnos – u centar zaštite osnovnih radnih prava bio bi skok u

doktrini i zakonu kao što bi inovativni dizajn socijalnog osiguranja i fiskalni mehanizmi bili u stanju da pruže univerzalno pokrivanje i finansijska sredstva da se realizuju osnovna radna prava za sve one koji rade za platu.

Zakonske inicijative za obezbeđenje bezbednosti i zdravlja na radu, socijalnog osiguranja, slobode udruživanja i prava na kolektivno pregovaranje na radnike koji nisu u radnom odnosu, kao i određena tumačenja doktrine ustavne zaštite rada⁷, su ohrabrujući u ovom smislu⁸.

U odnosu na različita potencijalna rešenja problema klasifikacije koji nameću radnici u odnosu na granicu između zaposlenja i samo-zaposlenja, različite perspektive se mogu videti među autorima u poglavljima o državama. Velika većina zaključuje da bi uvođenje univerzalne garancije rada, obezbeđenje prava za radnike bez obzira na njihov ugovorni status (građanski ili ugovor o radu), bilo najbolje rešenje za rešavanje potreba ranjivih grupa radnika koji spadaju između kategorija zaposleni/samo-zaposleni. Autori su saglasni da zaista postoji pravni problem u klasifikaciji određenih radnika koji su angažovani po ugovorima po građanskom pravu ali koji su ekonomski zavisni od jednog ili nekoliko klijenata. Sa druge strane, određeni veoma podržavaju jačanje koncepta „zaposlenog“. U vezi sa „ponovnim ciljanjem“ radnih prava, imamo nekoliko primera. Najbitniji od njih jesu skorašnje zakonske mere u Poljskoj i primer ZPRDE u Ukrajini gde je uveden specijalni pravni režim za IT radnike. Međutim, u oba slučaja, zaštita koja se obezbeđuje je delimična i nekompletna.

Konačno, ovo istraživanje pokazuje da je uvođenje Univerzalne garancije rada u nacionalne zakone i praksu daleko od prostog procesa. Zahteva konceptualnu promenu u smislu na koji način se posmatra lični okvir zakona o radu. Mera do koje se ovo može postići ili kroz postepenu ekspanziju samog koncepta radnog odnosa, „ponovno ciljanje“ prava van radnog odnosa ili uvođenja prelaznih kategorija, je pitanje koje u velikoj meri zavisi od konteksta. Nacionalna zakonska kultura, političke i ekonomske okolnosti, i tekući globalni trendovi imaju svoju ulogu. Dodatno istraživanje ovog pitanja – možda u regionima koji su više različiti – mogu poslužiti da osvetle način na koji Univerzalna garancija rada može postati realnost za sve oni koji širom sveta rade za platu.

7 Vidi poglavlje o Poljskoj

8 Vidi odredbu o slobodi udruživanja za farmere u nacrtu zakona o radnim odnosima Severne Makedonije i pravo na organizovanje i kolektivno pregovaranje za „lica koja izvršavaju plaćeni rad“ u Poljskoj.

2. Univerzalna garancija rada – stanje u mađarskom zakonu o radu u smislu univerzalne garancije rada MOR, *Atila Kun*

► 2.1. Uvod: Inicijativa o budućnosti rada povodom stogodišnjice MOR kao alat analize nacionalnih zakona o radu – primer Mađarske

Globalna komisija o budućnosti rada MOR (Međunarodne organizacije rada) objavila je svoj značajni izveštaj pod nazivom „Rad za bolju budućnost“ 2019. godine, na stogodišnjicu Organizacije⁹ (kao deo Inicijative o budućnosti rada povodom stogodišnjice MOR) (MOR 2019). Izveštaj analizira na koji način bi mogla da se postigne bolja budućnost rada za sve u vreme neviđenih promena i izuzetnih izazova u svetu rada. Poziva se na agendu usmerenu na čoveka za budućnost rada koja jača društveni ugovor postavljanjem ljudi i rada koji izvršavaju u centar ekonomskih i socijalnih politika i poslovne prakse. Ova multi-disciplinarna, kompleksna agenda sastoji se od tri stuba aktivnosti: (1) investicije u kapacitete ljudi, (2) investicije u institucije rada, (3) investicije u dostojanstven i održiv rad. Svaki stub se sastoji od kompleta preporuka. Ključna pitanja koja se razmatraju u okviru prvog stuba, „investicije u kapacitete ljudi“, uključuje celoživotno učenje za sve, podrška ljudima kroz tranziciju, transformativnu agendu za jednakost rodova i jačanje socijalne zaštite. Drugi stub („investicije u institucije rada“) određuje sledeće preporuke: uspostavljanje Univerzalne garancije rada (UGR), širenje suvereniteta vremena, revitalizacija zajedničkog predstavljanja i tehnologije dostojanstvenog rada. Preporuke trećeg stuba („investicije u dostojanstven i održiv rad“) se formulišu kao transformacija ekonomije i poslovnog i ekonomskog modela koji je usmeren na čoveka između ostalog. Ova šema i ideja o UGR se vide kao odgovarajući alat da se bavimo izazovima savremenog sveta rada, i Komitet preporučuje da MOR pod hitno obrati pažnju na implementaciju agende (za više informacija vidi MOR 2019).

Ovo poglavlje ima za cilj da obezbedi pregled strukture, okvira, uticaja i opšteg stanja u zakonu o radu Mađarske u duhu MOR-ove stogodišnje inicijative Budućnost rada i UGR i da suprotstavi ideje i žargon MOR agende i realnosti politike mađarskog zakona o radu. Drugim rečima, poglavlje koristi Inicijativu za budućnost rada i UGR kao graničnu vrednost analitičkog okvira radi analize opšteg statusa kvo u zakonu o radu u Mađarskoj. Na taj način, poglavlje navodi da je, generalno, mađarski zakon o radu daleko od obezbeđenja univerzalne garancije rada kako je osmišljena u Stogodišnjoj inicijativi, i postoji potreba za sveobuhvatnom – univerzalnom, usmerenom na čoveka – promenom paradigme u politici zakona o radu Mađarske da bi se postupalo u skladu sa idejom UGR (i da bi se pobila sve veći „nedostatak relevantnosti zakona o radu“ (Muszynski 2020, 23), kako je navedeno u ovom poglavlju). Poglavlje istražuje „univerzalnost“ zaštitnog okvira mađarskog zakona o radu na tri nivoa, u skladu sa tri glavne oblasti zakona o radu. Poglavlje 2 se bavi aspektima individualnog radnog prava, Poglavlje 3 istražuje određene dimenzije kolektivnog radnog prava, dok se Poglavlje 4 bavi javnom primenom radnog prava. U svakom poglavlju glavno pitanje je sledeće (u duhu Inicijative povodom stogodišnjice MOR): koliko je mađarski zakon o radu univerzalan i usmeren na ljude? Poglavlje 5 ilustruje nekoliko specifičnih pod-tema Stogodišnje inicijative kao referentne tačke za procenu mađarskog zakona o radu. Naime, sledeće – po našem mišljenju, naročito progresivne – komponente Stogodišnje inicijative su naglašene iz mađarske perspektive: celoživotno učenje, institucije rada i suverenitet vremena. Poglavlje

6 se bavi zaključcima. Očigledno, ovo kratko poglavlje nije u stanju da pokrije sve aspekte i institucije mađarskog zakona o radu; prema tome, pod svakom pod-temom, izabrane su određene ilustrativne dileme da bi se predstavio opšti utisak o statusu zakona o radu Mađarske u svetlu Inicijative povodom stogodišnjice MOR. U osnovi, poglavlje razvija osnovnu tačku da

je uvek neophodno analizirati i ponovo razmotriti nacionalne politike zakona o radu (mađarski zakon o radu u ovom slučaju) kroz šira, usmerena sočiva (vidi Davidov 2016), i Stogodišnju inicijativu MOR a UGR daje validne, pravovremene i sofisticirane granične vrednosti za takvu analizu.

► 2.2. Individualno radno pravo: univerzalni u odnosu na selektivni obuhvat

Pitanje ko je (a ko bi trebalo da bude) pokriven zakonom o radu je „večita“ debata među stručnjacima za zakon o radu, i može se uokviriti među koncepte univerzalnosti i selektivnosti. Sa jedne strane, kako Davidov s pravom napominje (ovde to nećemo detaljno objašnjavati), i ekstremna univerzalnost ima svoje opasnosti (Davidov 2020, 543-566). Sa druge strane, u mnogim državama postoji „kriza pokrivenosti zakonom o radu“ (Davidov 2020, 543-566), najviše zbog radikalne selektivnosti. Ni Mađarska nije izuzetak. Štaviše, Petrovic opisuje mađarski zakon o radu kao visoko segmentiran, višeslojan, tu i tamo, fragmentirani sistem zaštite, koji sadrži takozvane primarne, sekundarne, pa čak i tercijarne i dodatne krugove zaštite (gde nivo zaštite postepeno opada) (Petrovic 2022, 19). „Zaposleni“ nesumnjivo pripadaju prvom, standardnom krugu zaštite¹⁰. „Zaposleni jeste svako fizičko lice koje radi u skladu sa ugovorom o radu“ [član 34 (1) Akta I iz 2012. godine o Zakonu o radu (u daljem tekstu: ZRM)]¹¹. Ne postoji alternativni način da se uđe u status „zaposlenog“, prema tome, prava i obaveze koji se odnose na zaposlenje dolaze samo iz ugovora o radu (Zaccaria 2021, 163-177). Ova formalna, pravno-tehnička definicija zaposlenog dovodi do mnogih – *de jure* i *de facto* – formi selektivnosti/isključivanja. U ovom poglavlju nije cilj da se detaljno analiziraju razni segmenti i slojevi zaštite u mađarskom zakonu (o radu). Međutim, radi ilustrovanja glavnog argumenta (to jest, segmentirane prirode zaštite umesto univerzalnosti), neke od najbitnijih pravnih kategorija su opisane, koje su – ili delimično ili u potpunosti – isključene iz opšteg zaštitnog okvira zakona o radu. Na primer, generalno, određeni eksperti procenjuju da „oko 15 procenata svih radnika pada van okvira zakona o radu (kao

nezaposleni)“ (Gyulavari i Kartyas 2022, 115).

Postoje određeni jedinstveni pravni odnosi u okviru šire infrastrukture mađarskog zakona o radu/zaposlenju koji su prilično slični standardnom radnom odnosu (SRO) po svojim osnovnim karakteristikama, ali – u određenom smislu – i dalje se regulišu kao hibridne kategorije „druge klase“ (pa čak i „treće klase“) zaposlenja, u smislu da nisu u potpunosti pokrivene zaštitnim okvirom ZRM (primenjuje se samo selektivna, delimična zaštita). U suštini, ove kategorije zaposlenja su delimično isključene iz zaštitnog okvira zakona o radu, i nalaze se na periferiji zakona o radu kao alati politike zaposlenja (za više informacija, vidi Kun 2020). Kao ilustracija, tri najznačajnije¹² forme se u nastavku pominju kratko (bez ulaženja u detalje u vezi sa rizicima i zloupotrebama koje ove specifične forme zaposlenja mogu da aktiviraju, naročito, segmentacija, stimulacija da se izbegne zakon o radu, doprinos fenomenu „siromaštva u radu/siromašnih radnika“, i tako dalje).

Pre svega, konstrukcija odnosa pojednostavljenog zapošljavanja i povremenog rada (u daljem tekstu: PZ) je delimično regulisana Poglavljem XV zakona o radu (kao posebna forma ugovora o radu), i delimično Aktom LXXV iz 2010. godine o pojednostavljenom zaposlenju (u odnosu na upravne aspekte javnog prava PZ). Iako je PZ formalno – atipičan – radni odnos (možda i najviše od svih), relativno je daleko od nivo zaštite SRO. Tačnije, PZ sistem je neka vrsta „budžetnog/jeftinog“ radnog odnosa ili odnosa „druge klase“, koji je delimično isključen iz okvira standardnog zakona o radu (ZRM definiše pravila zakona o radu koja se mogu i koja se ne mogu primeniti). Ukratko, PZ obezbeđuje

¹⁰ Međutim, često se naglašava da ugovorna sloboda, fleksibilnost jeste već previše preterana u standardnom zakonu o ugovorima o radu u Mađarskoj. Na primer, vidi Tamas Gyulavari i Dr Gábor Kártyás, „The Hungarian Flexicurity Pathway?: New Labour Code After Twenty Years in the Market Economy“, (Budimpešta: Pázmány Press, 2015).

¹¹ ZRM je zasnovan na tradicionalnom zaposlenju i ugovorima na neodređeno vreme. Poglavlje XV ZRM se bavi „Posebnim odredbama o radnom odnosu po tipu“. Cilj zakonodavca jeste da se ponudi relativno sveobuhvatni ali dosta fleksibilan zakon o takozvanim atipičnim formama zaposlenja u ovom Poglavlju (plus Poglavlje XVI reguliše privremeni rad preko agencija).

¹² Ove forme zaposlenja ispunjavaju značajnu ulogu na tržištu rada. Za dodatnu relevantnu statistiku, vidi Attila Kun, „New Employment Forms and Challenges to Industrial Relations“, University of Amsterdam, NEWFIN Project – Hungary Country Report., 2020.

jeftin¹³, administrativno manje opterećujući i fleksibilan – i manje zaštitnički – metod povremenog zaposlenja (sa preferencijalnim režimom uobičajenih nadoknada). U pitanju je forma povremenog rada ili marginalnog zaposlenja sa skraćenim radnim vremenom (za više informacija, vidi Gyulavari 2018).

Drugo, Akt X iz 2006. godine o Zadrugama reguliše jedinstvene ne-standardne forme rada preko zadruga. Uz pomoć ovih zadruga, zakon je kreirao specifičan („hibridni“) okvir rada za određene dobro definisane grupe radnika (studenti, ljudi u „problemu“, ljudi koji rade u poljoprivredi, penzioneri) u kojima zaposlenje podrazumeva značajno niže javni troškove, i, istovremeno – po ceni jeftinog zaposlenja – ovi radnici su isključeni iz standardnog kišobrana zakona o radu i stavljeni su u značajno manje favorizovanu, preterano fleksibilnu zakonsku poziciju. Članovi takvih zadruga su „radnici“ ali se ne smatraju zaposlenima (primenjuju se samo određene navedene odredbe ZRM) (za više informacija vidi Kiss 2017; Kun 2018).

Treće, od 2010. godine, vlada je implementirala obnovljeni, obimni, program javnih radova koji je podsećao na sajam zaposlenja za one koji imaju manje šansi da nađu posao na primarnom tržištu rada. Cilj je aktivacija i prema tome i ukidanje zavisnosti ovih ljudi od socijalnih primanja. Najbitniji cilj programa javnih radova jeste pomoć pojedincima koji su dugoročno nezaposleni da ponovo postanu aktivni i da se spreči da oni koji traže posao a koji su ga skoro izgubili budu odvojeni od sveta rada. Program nastavlja da bude glavni i preovlađujući element politike zapošljavanja vlade. Socijalna primanja su uslov za ovu šemu¹⁴. Iz perspektive zakona o radu, javni radovi (Akt CVI iz 2011. godine) nisu samo forma aktivne politike tržišta rada već posebna – ne-standardna – forma zaposlenja. Pravila ZRM se primenjuju na ovu formu zaposlenja, ali uz odstupanja koja su obezbeđena Aktom CVI iz 2011. godine (za više informacija, vidi Hungler 2022).

Pored gore pomenutih, delimično segmentiranih, isključenih formi zaposlenja, postoje dodatne forme zaposlenja na mađarskom tržištu rada koje su u potpunosti van zaštitnog okvira zakona o radu.

Prvo, mađarski zakon o radu je zasnovan na klasičnoj „binarnoj podeli“ između subordiniranih i nezavisnih radnika. Prema tome, za razliku od zaposlenih koji su u potpunosti pokriveni zakonom o radu, samo-zaposleni radnici su ostavljeni bez ikakve zaštite po zakonu o radu¹⁵. Samo-zaposlenje se može javiti u nekoliko scenarija, kao što su fizička lica, solo preduzetnici ili članovi kompanije. Samo-zaposleno lice može izabrati

nekoliko načina oporezivanja, i ove opcije plaćanja poreza mogu dodatno izmeniti argumentaciju zakona o radu, jer određene preferencijalne forme oporezivanja jesu primamljive i za „zaposlene“, i često predstavljaju motivaciju da se „pobegne“ od zakona o radu (i često dovode do lažnog samo-zaposlenja).

Pre svega, takozvana KATA kategorija oporezivanja (koja je uvedena u januaru 2013. godine) će biti objašnjena u ovom kontekstu (originalni ciljevi politike KATA jeste da stimuliše rast malih preduzeća i promocija formalizacije određenih povezanih sektora). KATA je „paušalni porez za preduzeća na nižim nivoima poreskih troškova“. Pojedinačni preduzetnici, vlasnici (kao i ograničena partnerstva i opšta partnerstva gde su svi članovi fizička lica) mogu biti kvalifikovani za paušalni porez u okviru preduzeća na nižim nivoima poreskih troškova. Ograničen u odnosu na godišnju vrednost prihoda, preduzeće na nižem nivou oporezivanja mora platiti samo mesečni, preferencijalni detaljni iznos poreza (umesto uobičajenog oporezivanja). Prema tome KATA – detaljni, prost, paušalni porez – za većinu menja normalni porez i tipove doprinosa. Suštinski, KATA je prvenstveno imala za cilj da olakša život malim preduzećima, ali je očigledno da određeni poslodavci pokušavaju da promene status svojih zaposlenih na preduzetnike (iako u zakonu postoje određeni cilijani članovi koji to sprečavaju). Ovaj detaljni porez za male preduzetnike (KATA) se čini da je popularan i uspešan, ali vlada neprekidno deluje protiv velikog broja zloupotreba ove šeme¹⁶. Takođe bi trebalo pomenuti poseban status takozvanog rada u domaćinstvu u mađarskom poreskom zakonu (ovde nije detaljno opisano)¹⁷.

Drugo, kako su radnici na platformama uglavnom samo-zaposleni preduzetnici u praksi, nemaju zaštitu koju podrazumeva zaposlenje. Prema određenim mišljenjima, „najraširenija forma rada na platformama na zahtev je lažno samo-zaposlenje“ (Kahancova, Meszmann i Sedlakova 2020). Glavno – otvoreno – pitanje jeste na koji način uključiti ove nove forme rada u opšti okvir zakona o radu (imajte u vidu da ovde ne postoji ni uspostavljena sudska praksa, zvanična politika niti regulatorni koncepti u tom smislu; zakonodavci će najverovatnije sačekati buduće EU mere u zakonima pre nego što počnu da deluju) (za više informacija, vidi Kun, Racz i Szabo 2020).

Treće, iako ekonomski zavisni radnici predstavljaju značajan deo tržišta rada, njihov status i zaštita su nejasni pod mađarskim zakonom o radu. Prema tome, mađarski zakon o radu nema prelaznu „treću“

13 Iznenadujuće, PZ daje opciju za niže, fleksibilnije minimalce.

14 Vidi [Közfoglalkoztatási portal](#).

15 Mađarski zakon o radu nema jasnu, uspostavljenu definiciju samo-zaposlenja per se, sam po sebi. U praksi, lica koja su samo-zaposlena su nezavisni izvođači radova koji rade u skladu sa ugovorima iz građanskog prava. Po shvatanju u Mađarskoj, pojam samo-zaposlenja je apstraktan, i poseduje razna tehničke, funkcionalna tumačenja u raznim oblastima zakona (na primer, socijalno osiguranje, zabrana diskriminacije, itd.).

16 Od 2023. godine se očekuje sveobuhvatna reforma.

17 Ova jedinstvena poreska kategorija („van“ poreskog režima) se regulisana Aktom 90 iz 2010, Poglavlje I.

kategoriju između zaposlenja i samo-zaposlenja. Međutim, trebalo bi imati u vidu da je prvi nacrt novog ZRM (jul 2011) pokušao da proširi okvir ZRM na ostale forme zaposlenja (u slučaju postojanja određenih preduslova). Predlog je predvideo kategoriju „lica koje je po statusu slično zaposlenima“ koja postaje dominantna u sve većem broju država (to jest, ekonomski zavisnih radnika). Radnici u ovoj kategoriji zavise ekonomski od korisnika njihovih usluga na isti način kao i zaposleni i imaju slične potrebe za socijalnom zaštitom. Iz ovog razloga, Predlog je sugerisao proširenje primene nekoliko osnovnih pravila na ZRM (o minimalnoj zaradi, godišnjem odmoru, obaveštenju o prekidu radnog odnosa, otpremninama i odgovornosti za štetu [vidi Horvath, Kun i Petrovics 2021]) na ostale forme zaposlenja, kao što su odnosi na osnovu privrednog prava koji ciljaju zaposlenje („lice slično zaposlenom“) koje u principu ne pada pod okvir ZRM. Ovaj predviđeni zakonski metod ima za cilj da promoviše socijalno osiguranje radnika, bez obzira na prirodu zakonskog odnosa u granicama u kojima se rad izvodi. Uz pomoć ovog rešenja, Predlog je imao za cilj da obezbedi zaobilazanje zakona o radu i doprinese legalizaciji zaposlenja. Predlog nije usvojen 2011. godine i više nije bio na agendi. Mnogi advokati koji se bave radnim pravom misle da novi zakon ovog tipa ne bi bio željeni rezultat za upravljanje ovakvim problemima u klasifikaciji. Na primer, „treća“ kategorija radnika (na primer, u skladu sa Predlogom koji je predstavljen iznad) verovatno ne bi zaista pojasnila status radnika već bi povećala šanse za zloupotrebu.

Konačno, kroz sočiva „univerzalnosti“, zakon o radu javnog sektora je takođe u posebnoj poziciji. Status javnih službi i radnog odnosa se formalno ne smatra radnim odnosom per se u Mađarskoj i opšta regulacija zaposlenja u javnom sektoru sve više – i po našem stanovištu, prilično veštački – postaje odvojena od logike i načina primene zakona o radu („zakon o državnim službama“ se može smatrati novom, nezavisnom granom/poljem prava a ne deo postojećeg zakona o radu (vidi Horvath, Kun i Petrovics 2021)). Propisi koji se odnose na radni odnos zaposlenih u javnom sektoru su sve više vođeni logikom javnog prava a ne zakona o radu. Ovaj regulatorni pristup ima nekoliko negativnih i neželjenih efekata (kao što je smanjenje prava na kolektivno pregovaranje¹⁸ i neograničeno unilateralno ovlašćenje poslodavaca/države u mnogim situacijama¹⁹, između ostalog), ali naš zadatak u ovom poglavlju nije da se ide u ove detalje.

Pokrivenost mađarskog (individualnog) radnog prava je daleko od „univerzalnog“. Možemo se samo saglasiti sa Davidovim da „bi trebalo postići ravnotežu između univerzalnosti i selektivnosti“ (Davidov 2014, 543-566), ali mađarski zakon o radu ima još veliki put da pređe dok ne postigne ovaj balans, a MOR UGR može poslužiti kao pokretač borbe protiv ekstremne segmentacije. „Svež“, kreativni naučni i regulatorni diskurs statusa zaposlenih (ili radnika) koji je dinamičniji bi bio prilično relevantan u Mađarskoj, jer je jasno da „akteri na tržištu rada postepeno, ali sigurno, prelaze zakonske granice dogme koje su zasnovane na čistim teoretskim temeljima koje veštački kreiranju zakoni“ (Zaccaria 2021).

► 2.3. Kolektivno radno pravo: Sve veći nedostatak relevantnosti kolektivnog zastupanja u Mađarskoj

Sistem kolektivnog pregovaranja u Mađarskoj je okarakterisan fragmentiranim, decentralizovanim, slabo koordiniranim, pregovaranjem dominantno pojedinačnog poslodavca, gde se pregovaranje vrši uglavnom između sindikata na nivou kompanije i jednog poslodavca. Ukratko, socijalni partneri su slabi, pokrivanje kolektivnog pregovaranja je na niskom nivou (oko 20 procenata) i pregovori na nivou sektora praktično ne postoje (Gyulavari i Kartyas 2022, 99-116).

Nadalje, zbunjujuća je ne samo količina već i kvalitet postojećih sporazuma: istraživanje koje je izvršeno u odnosu na ovu temu je pokazalo nekoliko slabosti u odnosu na sadržaj kolektivnih ugovora (Gabor, Nacsá i Neumann 2008, 17-19). Kolektivni ugovori česti prosto ponavljaju zakonska pravila²⁰, i redovno uključuju nelegalne ili besmislene uslove i odredbe. Pored toga, promocija kolektivnog pregovaranja nikada nije bila uspešna u Mađarskoj, i nekoliko skorašnjih

18 Na primer, pod glavnim aktima zakona o državnim službama – Akt CXXV iz 2018 o državnoj upravi („Kit“ na mađarskom jeziku), Akt CXIX iz 2011 o državnim službenicima u javnim službama („Kttv“ na mađarskom) – nije dozvoljeno zaključiti kolektivne ugovore.

19 Na primer, glavno je pravilo u zakonima o državnim službama da se imenovanje može menjati od strane poslodavca unilateralnom pravnom deklaracijom. Vidi paragraf 89 (1) Akta CXXV iz 2018 o državnoj upravi („Kit“ na mađarskom jeziku) o izdavanju izmene imenovanja. Ovo pravilo je apsolutno u kontradikciji sa ugovornom logikom zakona o radu.

20 To su takozvani „papagajski članovi“.

međunarodnih kritika je formulisano u tom smislu (vidi ECSR 2011)²¹. Postoji mehanizam za proširenje obima kolektivnih ugovora ali to vlada veoma retko koristi. Čini se da kolektivni ugovori igraju minimalnu (i onu koja se smanjuje) ulogu u propisima o radu (za više informacija vidi Kun 2019, Gyulavari 2020).²² Drugim rečima, uticaj kolektivnog radnog prava generalno je marginalan (i sigurno daleko od „univerzalnog“) u Mađarskoj.

Ovaj ne-univerzalni uticaj kolektivnog radnog prava i kolektivnog pregovaranja se takođe vidi u primerima nekoliko – prilično velikih – kategorija radnika na mađarskom tržištu rada koji u velikoj meri nisu pod uticajem kolektivnog radnog prava generalno i kolektivnog pregovaranja, konkretno. Prvo, MSP (mala i srednja preduzeća) zapošljavaju više od dve trećine radne snage²³. U ovom sektoru, realnost kolektivnog pregovaranja je marginalna. Drugo, u velikoj većini različitih statusa radnog prava javnog sektora, pravo na kolektivno pregovaranje je zakonski isključeno. Na primer, pod glavnim aktima zakona o državnim službama – Akt CXXV iz 2018. godine o državnoj upravi („Kit“ na mađarskom), Akt CXIX iz 2011. godine o državnim službenicima u javnim službama („Kttv“ na mađarskom jeziku) – zaključenje kolektivnih ugovora nije dozvoljeno.

Situacija je slična, na primer, u vezi sa policajcima (Akt XLII iz 2015. godine o odnosu profesionalaca u organizacijama za primenu zakona), vojsci, ili – što je prilično iznenađujuće – zdravstvenim radnicima. (vidi Akt C iz 2020. godine o Zdravstvenim uslugama koji fundamentalno transformiše radni odnos u državnim zdravstvenim uslugama i eliminiše pravo na kolektivno pregovaranje). Treće, pravo na kolektivno pregovaranje je obezbeđeno samo zaposlenima; samo zaposleni može biti pokriven kolektivnim ugovorom. „Osnovni zakon“ (to jest, novi ustav od 2011 godine) navodi da „zaposleni i poslodavci međusobno sarađuju razmatrajući ciljeve obezbeđenja zaposlenja i održivosti nacionalne ekonomije, kao i ostale ciljeve zajednice.“

U skladu sa relevantnim zakonima, zaposleni, poslodavci i njihove pojedinačne organizacije imaju pravo da stupe u pregovore u svrhu zaključivanja kolektivnih ugovora, i da zajednički deluju da bi zaštitili svoje interese, koji pokrivaju pravo radnika da stupe u štrajk²⁴. Shodno tome, „radnici“ koji nisu zaposleni – kao što su samo-zaposleni radnici, ekonomski zavisni

preduzetnici i tako dalje – ne mogu biti pokriveni kolektivnim ugovorima²⁵. Nadalje, kako – praktično govoreći – većina radnika na platformama jesu samo-zaposleni u Mađarskoj, „kolektivni ugovori prosto ne mogu imati značajnu ulogu u oblikovanju radnih uslova za radnike na platformama“ (Gyulavari i Kartyas 2022, 99-116) u Mađarskoj (i ne postoje ni takve inovativne prakse). Četvrto, prakse kolektivnog pregovaranja imaju nedostatke ne samo u sektoru samo-zaposlenja već i u odnosu na atipične radne odnose. Generalno, možemo se usuditi da izjavimo da ne-standardne forme rada jesu generalno van vidika sindikata i socijalnih partnera u Mađarskoj. Mezman navodi „nedostatak uključenja socijalnih partnera, naročito sindikata, u kreiranju uticaja na propise i politike o radu vlade“ i da su „privredni odnosi slabo upotrebljeni u borbi protiv nesigurnog zaposlenja“ (Meszmann 2016, 1).

Trebalo bi imati u vidu da zastupanje na nivou radnih mesta u Mađarskoj jeste obezbeđeno i od strane lokalnih sindikata (orijentisani ka kolektivnom pregovaranju) i izabranih radnih saveta (orijentisani ka informacijama i savetovanju) uz ravnotežu između ovo dvoje koja se menja protokom vremena. Nije samo uticaj kolektivnog pregovaranja nezadovoljavajući (kako je opisano iznad), već je slab i sistem radnih saveta. Cifre iz ispitivanja evropskih kompanija Eurofound-a iz 2013. godine pokazuje da 16 procenata kompanija u Mađarskoj sa najmanje 10 zaposlenih imaju neku vrstu zvaničnog zastupanja radnika. Takvo zastupanje može biti ili kroz sindikate ili radne savete. Cifra iz Mađarske je tačno polovina EU28 proseka od 32 procenta (Fulton 2021). Novi Zakon o radu iz 2012. godine uvodi novo pravo izabranih radnih saveta da zaključe – pod posebnim uslovima²⁶ – normativno obavezujuće ugovore o radu (kao forma pregovaranja van sindikata). Nema dostupnih zvaničnih podataka o broju takvih kvazi kolektivnih sporazuma (o radu), ali se može pretpostaviti da je njihova uloga ograničena.

Sve u svemu, radne odnose u Mađarskoj karakteriše slabljenje slobode na organizovanje, slabljenje prava sindikata i sve jače besmisleno (nacionalno i sektorsko) pomirenje interesa pored kontradiktorne zakonske sredine (Szilard 2021). Nadalje, čini se da kompletan sistem kolektivnog pregovaranja nestaje i da se bori sa osnovnim strukturalnim problemima (Gyulavari i Kartyas 2022, 114).

21 U skorije vreme, i Evropski komitet za socijalna prava (ECSR) i MOR su kritikovali Mađarsku zbog nedovoljne promocije kolektivnog pregovaranja.

22 Međutim, novi Zakon o radu iz 2012 godine ima za cilj da ojača kolektivne ugovorne slobode strana smanjenjem regulatorne uloge države. Novi zakon značajno proširuje ulogu kolektivnih ugovora radi unapređenja fleksibilnijeg, reflektivnijeg i više autonomnog sistema propisa o radu. U svakom slučaju reformisana hijerarhija izvora radnog prava nije uspjela da ojača kolektivno pregovaranje.

23 Vidi [A kis- és középvállalkozások jellemzői, 2018.](#)

24 Član 17 paragraf (1)-(2) Osnovnog zakona Mađarske (25. april 2011).

25 U odnosu na aspekte zakona o zaštiti konkurencije ove dileme (ovde nije analizirano), vidi, na mađarskom jeziku, Attila Kun, „A szakszervezeti szervezkedés szabadsága versenyjogi kontextusban“, u PÁL Lajos-PETROVICS Zoltán, ed. (Visegrád 17, 2020), 205-220. Generalno o temi, vidi Ioannis Lianos, Nicola Countouris i Valerio de Stefano, „Re-thinking the competition law/labour law interaction: Promoting a fairer labour market“, *European Labour Law Journal* 10, No. 3 (2019), 291-333.

26 Ukoliko poslodavac nije pokriven kolektivnim ugovorom, i ne postoji sindikat kod poslodavca sa pravom da zaključi kolektivni ugovor. Vidi Član 268 ZRM.

► 2.4. Primena radnog prava – Nedostaci između zakona „u teoriji“ i zakona „u praksi“

Savremeni stručnjaci za radno pravo često navode opšti problem usklađenosti/primene zakona (vidi Davidov 2016). Čini se da je Mađarska pravi primer za takav scenario, jer je stvarni „uticaj“ radnog prava prilično nezadovoljavajući (ni u kom slučaju ne obezbeđuje „univerzalno“ pokrivanje). Kako je pomenuto ranije, MSP zapošljavaju više od dve trećine radne snage i usaglašenost sa radnim pravom u ovom segmentu tržišta rada jeste veoma problematično. Na opštem nivou, ETUI istraživanje s pravom navodi da sa strogo formalnog stanovišta, regulacija zaposlenja u državama centralne i istočne Evrope uključujući Mađarsku (uz statičnu tradiciju regulacije) obezbeđuje prihvatljiv nivo zaštite za zaposlene. „Međutim, formalna prava radnika se krše i zaobilaze u velikoj meri. Pošto sistem kontrole nije efektivan, zaposlenima nedostaje dovoljno pristupa pravdi; nadalje, pristup sudova i upravnih tela propisima je veoma formalizovan način tako da povrede i zaobilaženja postaju „normalizovani“ tokom vremena, što čini da formalna regulacija prestaje da bude efektivna“ (Muszynski 2020, 4). Nedostatak primene postojeće regulacije, mehanizmi nadzora koji nisu efektivni i deficit dovoljnog pristupa pravdi zaposlenih su svakodnevno iskustvo u Mađarskoj. Iako je pribavljanje preciznih i robusnih podataka o povredama radnog prava generalno nemoguće (Muszynski 2020, 16), čak i dostupno, poslednja statistika je prilično jasna i opominjuća. Na primer, prema podacima inspekcije rada, 69 procenata od svih 14.355 preduzeća nad kojima je vršena inspekcija su povredili standarde zaposlenja u 2021. godini (što znači da je 58 procenata zaposlenih nad kojima je vršena inspekcija bili podložni) (ITM 2022). Još jedna negativna statistika jeste da je tokom 2021. godine prijavljeno 21.591 nezgoda na radu (što je povećanje od 6 procenata u poređenju sa 2020. godinom), dok je broj nezgoda sa smrtnim ishodom bio 84 u 2021. godini (što je povećanje od 31,3 procenata u poređenju sa 2020. godinom)²⁷. Generalno, povrede mera zaštite bezbednosti i zdravlja na radu su uobičajene (na primer, 72,8 procenata od oko 14.000 preduzeća povredilo je BZR propise u Mađarskoj tokom 2018. godine, što utiče na dve trećine svih zaposlenih) (Muszynski 2020, 12).

Kako navodi Muzinski „iako su povrede zakona o radu uobičajene, gde samo delić istih ispravljaju inspekcije rada, one se samo sporadično prevode u sudske procese“ (Muszynski 2020, 16). Sudovi za radne sporove generalno igraju značajnu ulogu u primeni radnog prava. Prema tome, obezbeđenje efektivnog pristupa sudovima za radna pitanja jeste kritični faktor u zaštiti

prava radnika. U ovom kontekstu, problematično je da broj ulaznih radnih sudskih sporova u sudovima pokazuje značajni pad u poslednjih nekoliko godina: na primer, bilo ih je 13.477 tokom 2016. godine, 12.667 tokom 2017. godine, 6.170 tokom 2018. godine, 4.615 tokom 2019. godine i 1.129 tokom 2020. godine, pojedinačno (Halmos 2021, 148). Nadas i Kiš primećuju da se značajno smanjenje broja tužbi u sudovima ne može videti kao pozitivan razvoj, jer ne postoje dokazi da se broj sporova između strana zaista i smanjio, i prema tome, može se zaključiti da se inicijalno kašnjenje kod zloupotreba i broj povrede zakona povećalo (Nadas i Kiss 2021, 176). Postoji nekoliko – pravnih, socioloških, institucionalnih i ostalih – razloga za ovaj pad u broju spornih predmeta iz oblasti rada, i nije naš zadatak u ovom poglavlju da se to analizira detaljno. Međutim, čini se da bi bilo korisno obezbediti barem neke primere ključnih institucija radnog prava, gde bi parničenje i pristup pravdi bili veoma bitni, ali – iz nekog razloga – postoje ozbiljni deficiti u primeni zakona. Na kraju, „Mađarska je ozloglašen primer ekstremno ograničenog pristupa parnicama radnika u odnosu na njihova prava na radnom mestu“ (Muszynski 2020, 17).

Većina radnih sporova je uvek bilo inicirano u odnosu na nezakonita otpuštanja. Prethodna materijalna zakonska pravila – na osnovu prethodnog Zakona o radu²⁸ – odgovarala su potrebi da se obezbedi da ukoliko poslodavac nije raskinuo radni odnos u skladu sa zakonom, sankcije pred kojima bi se poslodavac našao su bile odgovarajuće sredstvo da se poslodavac obeshrabri od nezakonitog postupanja. Novi Zakon o radu (ZRM) je uveo reforme sa posledicama koje imaju širok opseg u vezi sa pravilima koja se odnose na pravnu zaštitu od nezakonitog otpuštanja. Ukratko, ZRM smanjuje pravnu zaštitu od nezakonitog otpuštanja. Dok je „stari zakon o radu“ predviđao da kada sud ustanovi da je poslodavac nezakonito raskinuo radni odnos, zaposleni može zahtevati da se vrati na svoje radno mesto („ponovno postavljenje“). Prema ovim „novim“ pravilima, sud u takvim okolnostima na zahtev poslodavca može osloboditi poslodavca da vrati zaposlenog na svoje prethodno radno mesto, ukoliko se nastavak rada zaposlenog ne može očekivati od poslodavca. Ukoliko zaposleni ne zahteva da se vrati na svoje prethodno radno mesto ili ukoliko sud oslobodi poslodavca od ove obaveze, sud je ovlašćen, nakon procene svih primenljivih okolnosti, da osudi poslodavca na plaćanje ne manje od dve i ne više od dvanaest mesečnih prosečnih plata zaposlenom (forma novčane

27 Vidi Ministarstvo tehnologije i privrede

28 Akt XXII iz 1992. godine

kazne). U takvom slučaju, radni odnos se smatra da je raskinut na dan kada je sud doneo svoju odluku o nezakonitosti postupanja. U slučaju nezakonitog otkaza, zaposleni je trebalo da bude – automatski – obeštećen za izgubljenu nadoknadu za rad (i ostale nadoknade) i za svaku štetu koja je nastala iz takvog gubitka. Deo plate (i ostalih nadoknada) ili štete koja je isplaćena na neki drugi način nije kompenzovana niti obeštećena (na osnovu Kun 2014).

Pod *novim odredbama*, više ne postoji opšta obaveza vraćanja na radno mesto (to jest, takvo vraćanje na radno mesto postaje veoma izuzetna mogućnost). Po starom sistemu, kompenzacija za izgubljene nadoknade je bila kvazi-automatska i bez ograničenja, a takvo stanje je bilo posledica kompletnog trajanja sudskog procesa (što, bez sumnje, nije bilo fer za poslodavce). Nadalje, sa pravnog stanovišta, zaposleni nije bio u obavezi da ublaži troškove. U novom sistemu, poslodavac bi trebalo da obezbedi finansijsku kompenzaciju za sve gubitke koji su nastali kroz nezakonito otpuštanje u odnosu na pravila o odgovornosti za štetu (shodno tome, opravdanje postaje teže i kompleksno jer zaposleni mora da dokaže da je pretrpeo stvarnu štetu u odnosu na nezakonito otpuštanje). Štaviše, postoji zakonski limit u vezi sa najtipičnijim udelom u šteti: šteta – kao izgubljena zarada – tako plaćena ne može preći ukupan iznos prosečne godišnje plate zaposlenog. Nadalje, i ono što je najbitnije, „novčane kazne“ (2-12 mesečnih plata u prethodnog šemi) je potpuno isključeno iz sistema. Shodno tome, ozbiljnost povrede zakona nije relevantna u trenutnom sistemu, i pravne posledice nezakonitog otpuštanja (ako postoje) su određeno isključivo preko dokazane stvarne štete koju zaposleni trpi (u skladu sa logikom odgovornosti za štetu). U skladu sa sposobnošću ili motivacijom da se dokaže stvarna šteta, zaposleni može zahtevati paušalnu isplatu koja je jednaka sumi dohoda za period otkaznog roka kada je zaposlenje raskinuto od strane poslodavca (u praksi, ovo plaćanje paušalnog iznosa je relativno nisko i nudi vrlo malo motivacije da se pokrene tužba). Sve u svemu, sankcije za nezakonito otpuštanje su drastično ograničene novim zakonom. Opšta svrha reformi jeste da se smanji veoma veliki broj sudskih procesa (što je, po našem mišljenju, regulatorska ideja o kojoj se može debatovati). Kao rezultat toga, pravne posledice nezakonitog raskida su revidirane i „osvetljene“ da bi se izbegla rešenja

koja nameću poslodavcima da plate preterane, disproporcionalno visoke iznose. Kako Đulavari i Kartjaš opisuju „nova pravila su pomerila fokus sa kažnjavanja poslodavca i pune nadoknade štete na povraćaja samo ograničenog dela štete koja nastaje za zaposlenog u slučaju nezakonitog otpuštanja.“ Nastavljaju navodeći da je upitno da li će zaposleni dobiti odgovarajuću reparaciju i da li je poslodavac efikasno sprečen da uvede slične nezakonite mere (Gyulavari i Kartyas 2015, 233-245). Sve u svemu, veliki broj nezakonitih otpuštanja može ostati bez bilo kakvih sankcija (za više detalja, vidi Petrovic 2022), jer zaposleni nisu motivisani da ulože tužbu. Privremena normalizacija nezakonitih praksi može imati potencijal da podrije pravnu kulturu i opštu usaglašenost za zakonom.

Pored slučajeva koji se odnose na predmete nezakonitog otpuštanja, odgovornost poslodavca za štetu (na primer, u predmetima nezgoda na radu) je drugo klasično polje radnog prava u kojem su tužbe uobičajene. U okviru postojeće infrastrukture mađarskog zakona o radu, odgovornost poslodavca za štetu pokazuje dominantan pristup građanskog prava²⁹. To znači da je osnova odgovornosti na sudu, to jest, da je parničenje neophodno (uz tipično napornu, produženu i prilično nestabilnu proceduru opravdavanja). Prema tome, kompenzacija uopšte nije automatska, i obično nije ni efikasna. Generalno, ovaj sistem koji naginje građanskom zakonu, zasnovan na sudovima je dokazano nefunkcionalan kada se bavi masovnim (strukturnim) slučajevima primene zakona kod odgovornosti kao i kod novih rizika i izazova (kao što su psiho-socijalni rizici). Sve u svemu, pozivanje na odgovornost poslodavca je opterećujuća i teška za zaposlene. Eksperti se manje ili više slažu da bi potpuno novi sistem kompenzacija koji je više automatski, predvidiv, orijentisan na prevenciju, stabilniji, efektivniji, kompleksniji, zasnovan na rizicima bio neophodan u Mađarskoj radi bolje institucionalizacije odgovornosti zaposlenih za štete (Kun 2014, 64-81). U tom smislu, na primer, Nacionalna politika bezbednosti i zdravlja na radu za period 2016-2022³⁰ predviđa formiranje koncepta za odvojenu granu osiguranja od nezgoda u okviru obima socijalnog osiguranja, što bi formiralo osnovu efektivnog sistema podsticaja za poslodavce za razvoj uslova na radu kojima bi se smanjilo dešavanje nezgoda na radu i bolesti u vezi sa radom. Trebalo bi napomenuti da ovo nije prvi ovakav slučaj

29 Član 166 ZRM

- (1) Poslodavac je odgovoran da nadoknadi štetu zaposlenom nastalu u vezi sa radnim odnosom
- (2) Poslodavac je oslobođen odgovornosti u slučaju da je u stanju da dokaže:
 - (a) da je šteta nastala kao posledica nepredviđenih okolnosti van njegove kontrole, i da nije bilo realnog razloga da se preduzmu aktivnosti prevencije ili ublažavanja štete, ili
 - (b) da je šteta izazvana isključivo usled neizbežnih postupaka strane koja je oštećena.

30 Vidi Nacionalna politika bezbednosti i zdravlja na radu 2016-2022

u Mađarskoj u poslednje tri decenije³¹, međutim, ove ideje o progresivnim reformama nisu do sada dovele do konkretnih zakonodavnih aktivnosti. Alternativa bi bila da se obavežu poslodavci da obezbede osiguranje od odgovornosti u korist zaposlenog (Gyorgy 2018, 1-16). Koji god da se model osiguranja (ili zasnovan na socijalnom osiguranju ili na osnovu obaveznog privatnog osiguranja od odgovornosti) osmisli za buduću primenu, nova šema osiguranja od nezgoda bi trebalo da uključi kompleksan, sveobuhvatan alat za prevenciju nezgoda i bolesti na radu, unapređenje uslova rada (na osnovu sistematske i ciljane procene rizika), finansiranje kompleksnih mera rehabilitacije i ponovne integracije, unapređenje edukacije koja je povezana sa bezbednošću i podrške aktivnostima poslodavca koje su usmerene na prevenciju problema sa zdravljem i bezbednošću.

Nadalje, nisu samo dve gore pomenute glavne oblasti radnog prava (nezakonito otpuštanje i odgovornost poslodavca) one koje pate od krize/deficita primene zakona u Mađarskoj. Postoji nekoliko takozvanih „lex imperfecta“ – to jest, pravila koja postoje ali nisu primenjena ili ne postoji način da budu primenjena – u radnom pravu u Mađarskoj (i u ZRM). Ovde je identifikovano samo nekoliko ilustrativnih primera. Na primer, ukoliko poslodavac povredi prava koja se

odnose na informacija i prava konsultanta predstavnika zaposlenog, aktivnosti poslodavca se ne mogu poništiti, sudska odluka može biti ograničena samo na uspostavljanje povrede obaveze konsultanta. Prema tome, čini se da ZRM ne određuje efektivne sankcije u ovom smislu, drugim rečima, ova pravila konsultacija se mogu smatrati „lex imperfecta“ u mađarskom radnom pravu³². Drugi primer bi bila takozvana obaveza „pravične procene“ poslodavaca, koja je jedan od osnovnih principa „uobičajenih pravila postupanja“ u ZRM. Shodno tome, poslodavci razmatraju interes zaposlenih pod principom „pravične procene“ (Kun 2018, 23-51); gde je režim učinka definisan unilateralnim aktom, i to se čini tako da ne dovede do nerazumne prepreke za zaposlenog koji je u pitanju (Član 6(3) ZRM). Ovaj široki standard ili „otvorena norma“ će se veoma teško i nerealno efektivno, brzo i pragmatično primeniti preko parnica, naročito u takozvanim „mikro“ predmetima (na primer, kada poslodavac primenjuje svoje unilateralno ovlašćenje da odvoji radno vreme, da primeni prekovremene sate, između ostalog).

Na osnovu primera koji su predstavljeni iznad, očigledno je da primena zakona pati od strukturalnih deficita u Mađarskoj i da je „univerzalna“ pokrivenost iluzija.

► 2.5. Dodatne teme Inicijative reflektovane u radnom pravu Mađarske

Može se steći utisak da većina komponenti Inicijative povodom stogodišnjice MOR (koja je predstavljena u Uvodu) jeste nedovoljno razvijena u Mađarskoj i mađarskom radnom pravu. U svrhu ilustracije, tri takva

izabrana – naročito napredna, usmerena u budućnost – aspekta (to jest, „preporuke“ agende) su prikazani u nastavku: celoživotno učenje, institucije rada i suverenost vremena.

2.5.1. Celoživotno učenje

Pored ukazivanja na – potpuno dobrovoljnu – opciju za poslodavca i zaposlenog da zaključe „ugovor o obrazovanju“ (član 229 ZRM)³³, ZRM koji je trenutno na

snazi se suštinski ne bavi temom obuke (i celoživotnog učenja). To takođe znači da su zaposleni izuzeti od zahteva dostupnosti i od radne dužnosti samo tokom

31 Pored toga, vidi odluku Parlamenta broj 20/2001 o državnom programu bezbednosti na radu. Jedan od najbitnijih ciljeva ovog programa jeste da poslodavci postanu ekonomski zainteresovani za bezbednost na radu i smatralo se da će se ovaj cilj postići uspostavljanjem nezavisne grane osiguranja od nezgoda na radu koja ovu šemu odvaja od ostalih grana osiguranja i koja koristi diferencirane stope doprinosa koje su proporcionalne riziku datog radnog mesta u odnosu na (potencijalnu) evidenciju poslodavca o nezgodama (ocena iskustva). Odluka Vlade 2084/2002 (III.25) navodi detalje kratkoročnih dužnosti radi uspostavljanja posebnog osiguranja od nezgoda.

32 Član 289 ZRM:

- (1) Poslodavac, radni savet ili sindikat mogu pokrenuti postupak u roku od pet dana u slučaju povrede odredaba koje se odnose na informacije ili konsultacije.
- (2) Sud pokreće takav predmet u roku od petnaest dana kod vanparničnog postupka. Odluka suda može biti predmet žalbe u roku od pet dana od dostave takve odluke. Drugostepeni sud donosi odluku u roku od petnaest dana.

33 U ugovoru o obrazovanju, poslodavac se obavezuje da obezbedi podršku tokom trajanja studija dok se zaposleni obavezuje da završi studije kako je dogovoreno i da ne prekine svoje zaposlenje nakon završetka studija u vremenskom periodu koji odgovara periodu podrške, ne preko pet godina.

takve obuke što je zasnovano na dogovoru ugovornih strana (član 55 (1) (g) ZRM). Prema tome, mađarsko radno pravo, između ostalog, ne određuje specifično odsustvo za studije (ili bilo šta slično), i ne daje zaposlenima pojedinačno pravo na dodatne obuke. Nadalje, smisleno kolektivno pregovaranje o ovom pitanju je takođe veoma retko u Mađarskoj. Međutim, trebalo bi napomenuti da mnoga autoritativna, savremena, međunarodna dokumenta vide pravo na obuku kao osnovni stub moderne politike zapošljavanja (vidi, između ostalog, Evropski stub socijalnih prava³⁴, Stogodišnju deklaraciju o budućnosti rada MOR³⁵, i tako dalje).

U odnosu na izvršenje ugovora o radu, ZRM definiše osnovne obaveze ugovornih strana. U tom smislu, „poslodavci zapošljavaju svoje zaposlene u skladu sa pravilima i propisima koji se odnose na ugovore o radu i radne propise i – osim ukoliko drugačije nije dogovoreno od strane ugovornih strana – obezbeđuju neophodne uslove rada“ (član 51 (1) ZRM). Prema tome, glavno je pravilo da bi zaposleni trebalo da obezbede neophodne radne uslove, ali ugovorne strane mogu postupati drugačije od ovog pravila uz međusobni dogovor. Trebalo bi napomenuti da u skladu sa zvaničnim mišljenjem ministarstva o ZRM, može se zaključiti iz upravljačkih obaveza poslodavca da poslodavac ima dužnost da obezbedi zaposlenima sva znanja i, gde je to moguće, obuku koja je relevantna i koja je neophodna za izvršenje rada. Prema tome, uključena je samo ona obuka, koja je relevantna i neophodna za izvršenje posla. Nadalje, ova opšta obaveza poslodavca ne menja pravo da angažuje drugog zaposlenog za dati posao u budućnosti. Sudska praksa (EBH 2003, 968) pokazuje da u slučaju redovnog otpuštanja koje poslodavac opravdava „promenom kvaliteta“ („*minosegi csere*“ na mađarskom jeziku), na poslodavcu je da odluči kriterijume na osnovu kojih će se različiti (viši) kvalitet izvršenja relevantnog posla obezbediti. Trebalo bi imati u vidu da je osnovno pravilo ZRM da „su poslodavci odgovorni za kompenzaciju svojih zaposlenih za opravdane troškove koji su nastali u vezi sa izvršenjem radnog odnosa“ (član 51 (2) ZRM), što takođe se primenjuje na obuke koje određuje poslodavac (kako je opisano iznad).

Trebalo bi napomenuti da je prethodni zakon o radu (Akt XXII iz 1992. godine, koji je bio na snazi od stupanja na snagu ZRM 2012. godine) sadržao je specifičnija

prava koja su se odnosila na obuke. Zakon je propisao, kao opšte pravilo, da poslodavci ostavljaju dovoljno „slobodnog vremena“ za studije koje su neophodne za radnike koji studiraju u okviru školskog sistema. Nadalje, takođe propisuje specifična odsustva u vezi sa studijama (četiri radna dana odsustva za svaki ispit, deset radnih dana odsustva za diplomski rad)³⁶. Štaviše, prethodni zakon o radu je takođe regulisao određene specifične šeme plaćenog odsustva za obuke za kurseve koje organizuju sindikati³⁷. Iako su ova pravila bila prilično rigidna i staromodna, i dalje su bila bolja od ničega (kakav je slučaj sa trenutnim ZRM).

Sve u svemu, sveobuhvatna reforma, usmerena na budućnost, mađarskog radnog prava (i povezane politike zapošljavanja) se čini da je razumno i pravovremeno očekivanje u smislu obuke i celoživotnog učenja (vidi Kun 2017) (uključujući unapređenje veština, promenu veština), naročito u odnosu na sve veći značaj pojedinačnog prava na obuku zaposlenih (naročito u kontekstu Industrije 4.0) i moguće uvođenje šeme Nalogaza individualno učenje ili „naloga karijere“ (vidi De Vos 2018) u Mađarskoj³⁸.

Ideja Naloga za individualno učenje (NIU) ponovo se javlja u Mađarskoj jer se odnosi na reformu obrazovanja (na primer, Szalai 2005 ili Udvardi-Lakos n.d.). Teoretski, NIU bi mogao da bude odgovarajući način da se upravlja izazovima u obukama koji se odnose na digitalizaciju i Industriju 4.0. Kreiranje NIU bi moglo da poveća odgovornost pojedinaca u obrazovanju odraslih, naročito usled novih potreba digitalizacije i Industrije 4.0 za nove kompetencije. Pored toga, NIU daje mogućnosti ne samo pojedincima (to jest, privatnim i državnim preduzećima) da podrže razvoj obuka zaposlenih (na osnovu ideje podele troškova) (vidi Racz 2017, 56-76). Ali, kako pokazuje iskustvo, ništa se konkretno nije desilo u ovom smislu, pripremljeno je samo nekoliko profesionalnih predloga da se ohrabri istraživanje i koraci da bi se regulatorni posao i posao na razvoju pokrenuli što je pre moguće. Primena NIU pretpostavlja podeljenu odgovornost između države, pojedinaca i preduzeća. Probno usvajanje NIU – na prvi pogled – može se videti kao relativno prosto proceduralno ili organizaciono pitanje. Međutim, to jasno nije tako: postoji potreba da se izgradi potpuno novi sistem obuke na osnovu nove vrste percepcije, novi način razmišljanja koji nije uobičajen u Mađarskoj. Centar za digitalnu pedagogiju

34 EPSR Princip 1: „Svi imaju pravo na kvalitetno i inkluzivno obrazovanje, obuku i celoživotno učenje radi održavanja potrebnih veština, punog učešća u društvu i uspešnog upravljanja tranzicijom na tržištu rada.“

35 MOR Stogodišnja deklaracija o budućnosti rada (2019) ima za cilj promociju sticanja veština, kompetencija i kvalifikacija za sve radnike kroz njihov radni vek kao zajedničke odgovornosti vlade i socijalnih partnera, kao deo koncepta „pristupa budućnosti rada usmerenog na ljude“ radi rešavanja postojećih i očekivanih nedostataka u veštinama uz obraćanje pažnje na obezbeđenje da sistem obrazovanja i obuka odgovara potrebama tržišta rada, uzimajući u obzir evoluciju rada.

36 Član 115 Akta XXII iz 1992.

37 Član 25 (4) Akta XXII iz 1992.

38 Za sličnu racionalizaciju, vidi zaključke istraživačkog projekta koji je izveo Sindikat zaposlenih u komercijalnim delatnostima (KASZ): Kereskedelmi Alkalmazottak Szakszervezete, *Munkajogi kihívások az ipari forradalomban — Esettanulmány a kiskereskedelmi ágazatban*, 2021.

i metodologiju (*Digitális Pedagógia Módszertani Központ*)³⁹ sugerije u svom Predlogu⁴⁰ da se ispitaju mogućnosti i uslovi da se konstruiše NIU sistem koji bi tek trebalo da se uvede. Takođe naglašava da korisnici/radnici moraju dobiti pravi izbor u sistemu, između

ostalog, u vezi sa obukama i institucijama za obuke⁴¹. Po našem mišljenju, buduća probna institucionalizacija NIU⁴² u Mađarskoj ne bi bila kompletna bez povezanih radnih reformi (vidi iznad u vezi sa pravima na obuku, odsustva zbog studija i tako dalje).

2.5.2. Institucije rada

Stiče se utisak da formalne, javne institucije sveta rada u Mađarskoj jesu slabe, ako ne i nevidljive čak i ako gore opisana Inicijativa povodom stogodišnjice MOR poziva na dobro osmišljene i operativne institucije rada koje imaju mandat da pomognu tržištima rada i privredama da imaju bolje performanse. Kako primećuje MOR, „razvoj ovih institucionalnih kapaciteta je neophodan da bi se razvili ljudski kapaciteti“. Nadalje, „isporuka socijalnog ugovora zavisi od njih“ (ILO 2019, 38). Može se – relativno razumno – tvrditi da institucionalna, formalna struktura institucija jeste najbitnije pitanje i povezane politike bi mogle i dalje funkcionisati dobro u okviru različitih institucionalnih sredina. Sigurno je da same institucije nisu garancija efikasnog donošenja politika. Međutim, i dalje je simbolično i jasno prikazano koliko vidljive, dostupne, transparentne i jake su institucije koje upravljaju svetom rada u datoj državi. U Mađarskoj se može identifikovati neka vrsta institucionalnog „vakuuma“ u ovom smislu, kako je prikazano na primerima u nastavku.

Pre svega, više od jedne decenije, nije bilo samostalnog, posebnog ministarstva rada (ili zapošljavanja, socijalne politike i tako dalje) u Mađarskoj. Odgovornosti Vlade koje se odnose na rad, radno pravo i tako dalje su bila (i dalje su) integrisana u razna ministarstva koja su odgovorna za ekonomski portfolio Mađarske. Usled organizacionih promena u okviru strukture vlade, politikazapošljavanja i radnog prava pripadali različitim ministarstvima u poslednjoj deceniji (uključujući Ministarstvo nacionalne ekonomije, Ministarstva finansija, Ministarstvo inovacija i tehnologije). Od maja 2022. godine, novo-formirano Ministarstvo tehnologije i privrede je odgovorno za politiku zapošljavanja. Ovakvo organizaciono ustrojstvo jasno pokazuje da ekonomski (i oni koji su okrenuti konkurenciji) faktori dominiraju nad socijalnim kada se radi o radnom pravu u Mađarskoj. Generalno, radno pravo se u Mađarskoj trenutno ne posmatra kao „socijalno pravo“ već kao instrument ekonomske politike i politike zapošljavanja.

Drugo, vezano za socijalni dijalog između tri strane koji je na nacionalnom nivou, i između različitih sektora,

2011. godine, tokom preliminarne nacrtu novog zakona o radu, Nacionalni savet za usklađivanje interesa (*Országos Érdekegyeztető Tanács*, OÉT), prethodno, stalno, tripartitno telo iz više sektora je raspušteno. Umesto OÉT, novo, veće (više strana) i gotovo konsultativno telo, Nacionalni ekonomski i socijalni savet (NGTT) je kreirano⁴³. Zahvaljujući pritiscima određenih socijalnih partnera i međunarodnih foruma, Vlada je počela da prihvata da je ponovno uspostavljanje neke vrste suštinskog tripartitnog socijalnog dijaloga u privatnom sektoru neizbežno. Od februara 2012. godine novo postavljeni Stalni savetodavni forum privrede i vlade (*Versenyszféra és a Kormány Állandó Konzultációs Fóruma*, VKF) je trebalo da ispuni, do određene mere, prethodnu funkciju OÉT, ali je vrlo sumnjivo koliko je značajan stvarni uticaj VKF. VKF je nezavisan od NGTT. U pitanju je samo „neformalni“ forum bez institucionalizovane zakonodavne pozadine, bez transparentnih kriterijuma za predstavljanje, rad i stalnih prava na suštinsku participaciju.

Treće, što se tiče inspekcije rada, 31. decembra 2011. godine, prethodni, samostalni Nacionalni inspektorat rada (OMMF) je integrisan u organizaciju Nacionalne kancelarije rada (NMH). Ubrzo nakon toga, Dekret Vlade br. 320/20134 (XII.13) o određenim javnim službama rada i nadležnim organima rada i o primeni njihove zvanične nadležnosti i izvršenja dužnosti odredio je ministra koji je odgovoran za politiku zaposlenja i gradske i regionalne vladine kancelarija kao „nadležni organ za pitanja rada“. Shodno tome, inspektorat rada je integrisan u opšti sistem vladinih kancelarija. Dana 01. marta 2021. godine, Akt 135 iz 2020. o uslugama, podršci i inspekciji rada stupio je na snagu. Novi akt ima za cilj proširenje nadležnosti inspektorata rada u smislu primene zakona i borbe protiv rada koji nije prijavljen. Pod ovim Aktom, inspektorat rada je preimenovan u „nadzorni organ za pitanja rada“. Ovaj novi Akt menja Akt 75 iz 1996. o Inspekciji rada. Uglavnom se ponavljaju odredbe iz prethodnog Akta ali se istovremeno uvode alati za fleksibilnost fokusiranjem na okvirna pravila, koja će biti dopunjena odlukama vlade. Sa stanovišta

39 [Digitális Pedagógia Módszertani Központ](#).

40 Digitális Pedagógia Módszertani Központ, [A magyar digitális munkaerőpiac helyzetelmzésének, valamint a digitális és hagyományos munkaerőpiac nyomon követésére és előrejelzésére szolgáló rendszer koncepciójának kidolgozása](#), 2018.

41 Digitális Pedagógia Módszertani Központ, [A magyar digitális munkaerőpiac helyzetelmzésének, valamint a digitális és hagyományos munkaerőpiac nyomon követésére és előrejelzésére szolgáló rendszer koncepciójának kidolgozása](#), 2018. p.8

42 Za poslednji razvoj na nivou EU u ovom smislu, vidi Evropska Komisija, *Predlog preporuka Saveta o pojedinačnim nalogima za učenje*, COM/2021/773 finalna verzija, 202.

43 Akt 93 iz 2011 o Nacionalnom ekonomskom i socijalnom savetu

organizacije, „nadzorni organ za pitanja rada“ i dalje nije autonoman organ, već će državni službenici relevantnih odeljenja kancelarija vlade i dalje nastaviti da deluju kao novi „nadzorni organ za pitanja rada“. Prema tome, inspektorat rada nije autonoman, snažan ili vidljiv državni organ u Mađarskoj, već deo opšte vladine administracije.

Četvrto, prethodni, specijalizovani upravni sudovi i sudovi rada („KMB“ u Mađarskoj) su prestali da postoje u Mađarskoj od 31. marta 2020. godine. Od tada nema specijalizovanih „radnih sudova“ u organizacionom smislu u Mađarskoj. Radni sporovi na prvom stepenu se rešavaju u opštim sudovima koji se nalaze u sedištu svakog okruga (19) i u glavnom gradu. U zavisnosti od okruga do okruga odvojena odeljenja radnog prava se bave predmetima o pitanjima rada u okviru opštih sudova ili se ovim predmetima bave ostala odeljenja koja se bavi raznim oblastima prava. Žalbe protiv odluka na prvom stepenu se mogu podneti u regionalnim apelacionim sudovima (5), koji imaju posebna odeljenja za radno pravo. Zahtev za sudsku reviziju pravosnažnih odluka regionalnih apelacionih sudova se mogu predati mađarskoj Kuriji, koja predstavlja jedinstven vrhovni sudski forum u državi. Kurija trenutno ima jedno specijalizovano veće za predmete iz oblasti radnog prava (Halmos 2021, 149). Tradicija i profesionalizam robusnog, specijalizovanog radnog suda su okončani. Nedostatak specijalizovanog suda koji se bavi pitanjima radnog prava može ograničiti specijalizaciju sudija i, nadalje, može sniziti kvalitet procesa (Muszynski 2020, 17).

Peto, što se tiče mirnog rešavanja kolektivnih radnih sporova od interesa, državni i lokalni partneri su osnovali Službu za posredovanje i arbitražu radnih pitanja (*Munkaügyi Közvetítői és Döntőbírói Szolgálat* – MKDSZ) 1996. godine, ali ona ne funkcioniše od 2015. godine. Obnovljena nezavisna služba, Služba za savetovanje i rešavanje sporova iz radnih odnosa (*Munkaügyi Tanácsadó és Vitarendező Szolgálat* – MTVSZ)⁴⁴ osnovana je 2016. godine (u okviru takozvanog „GINOP“ projekta koji je finansiran od strane EU) u cilju promocije delotvornog i brzo rešavanje privrednih sporova od interesa. MTVSZ je bio dostupan sindikatima, radnim savetima i poslodavcima (bez ograničenja za privatni

sektor, javni sektor, mala i srednja preduzeća) i nudi širok opseg – prilično popularnih – usluga (uključujući konsultantske usluge, mirenje, pregovaranje, posredovanje i arbitražu) sa snažnim iskustvom iz radnog prava. MTVSZ-om je upravljao konzorcijum socijalnih partnera⁴⁵ u okviru nacionalne mreže vodećih stručnjaka i eksperata iz oblasti radnog prava. Međutim, rad MTVSZ je zaustavljen od januara 2022. godine, jer je osnovni EU projekat istekao. U vreme pisanja ovog rada u junu 2022. godine, budućnost MTVSZ – i cele kulture mirnog rešavanja kolektivnih radnih sporova u Mađarskoj – ne može se predvideti (vidi Kun 2022, 61-67).

Šesto, dana 1. decembra 2020. godine mađarski Parlament je odlučio da će od 1. januara 2021. godine, jedno od najdelotvornijih tela u borbi protiv diskriminacije, prethodno autonomna Uprava za jednaki tretman (ETA) biti ukinuto. Od 1. januara 2021. godine, odgovornosti ETA su preuzete od strane Poverenika za osnovna prava⁴⁶. U predmetima koji se odnose na jednak tretman i promociju jednakih prilika, „Ombudsman“ sada postupa u okviru procedure upravnog tela, u skladu sa relevantnim proceduralnim pravilima. Reforma je objašnjena činjenicom da zabrana diskriminacije i pravo na jednaki tretman dolaze iz Ustava, i da su osnovna prava u najvećoj meri zaštićena od strane Ombudsmana, pa je prema tome odgovarajuće da se usmere sve povezane funkcije na Poverenika za osnovna prava. Prema zakonima, integracija Ombudsmana i ETA može kreirati pravnu instituciju koja bi mogla da obezbedi efektivniju primenu jednakog tretmana. Međutim, nije bilo javnih konsultacija ili procene uticaja koje su izvedene u odnosu na reformu, i može se navesti da profesionalizam, vidljivost, ovlašćenje i ostalo prethodne strukture mogu biti umanjene usled integracije⁴⁷.

Gore pomenuti primeri pokazuju da glavne javne institucije koje vode svet rada u Mađarskoj poseduju određeni ozbiljni institucionalni deficit i da nisu tako „vidljive“ i „jake“ kako bi se moglo očekivati (naročito ukoliko se uzima u obzir gore opisana Inicijativa povodom stogodišnjice MOR).

2.5.3. Suverenitet vremena

Čini se da ideja „suvereniteta vremena“ dobija na značaju u kontekstu regulisanja radnog vremena, delimično usled razvoja koji su u vezi sa Industrijom 4.0 (na primer, usled rastuće potrebe za više kreativnijih radnih mesta za zaštitu radnika od zamene

novim tehnologijama i automatizacijom). Koncept „suvereniteta vremena“ na primer, prikazan je u ključnim preporukama koje su navedene u izveštaju Globalne komisije MOR o budućnosti rada koja je objavljena januara 2019. godine. Pristup „usmerenja

⁴⁴ Pravna pozadina MTVSZ jeste Dekret Vlade 320/2014 (XII.13)

⁴⁵ [Munkaügyi Tanácsadó és Vitarendező Szolgálat](#).

⁴⁶ Kancelarija Poverenika za osnovna prava Mađarske

⁴⁷ Za suprotna mišljenja određenih NVO u odnosu na ovo pitanje, vidi [Magyar Helsinki Bizottság](#).

na ljude“ u izveštaju, između ostalog, naglašava da je radnicima potrebna veća autonomija u odnosu na radno vreme, istovremeno odgovarajući na potrebe poslodavaca (MOR 2019).

Generalno, stav mađarskog radnog prava se čini da je pogrešno usmeren i nezreo u tom smislu. Na primer, u decembru 2018. godine, mađarski Parlament je usvojio izmene određenih pravila o raspoređivanju radnog vremena koje određuje ZRM. Pravila su stupila na snagu 1. januara 2019. Izmene su nazvane – prilično nezasluženo – „ropski zakon“ od strane kritičara, pa su i dalje predmet debata. Između ostalog, ukratko, izmene i dopune podižu godišnji maksimum prekovremenog rada na 400 sati sa 250 sati. Preciznije, poslodavci mogu da zahtevaju prekovremeni rad do 250 sati u kalendarskoj godini. Ukoliko je kod poslodavca na snazi kolektivni ugovor, tada se ugovorne strane mogu u kolektivnom ugovoru dogovoriti da se tokom godine može odrediti do 300 sati prekovremenog rada. Prema izmenama i dopunama, ukoliko se o tome poslodavac i zaposleni dogovore u pisanoj formi, može se naložiti dodatnih 150 sati prekovremenog rada preko ograničenja od 250. Ukoliko kod poslodavca postoji kolektivni ugovor na snazi, poslodavac i zaposleni se mogu složiti u pisanoj formi da se maksimalno dodatnih 100 sati može naložiti preko ograničenja od 300 sati. ZRM poziva na „dobrovoljno prihvaćeni prekovremeni

rad⁴⁸“. Čini se da je ova pravna institucija očigledna zloupotreba gore opisanog koncepta „suvereniteta vremena“ i da je daleko od suštinskog proširenja izbora poslodavca da kreira ravnotežu između poslovnog i privatnog života. Nema potrebe za dubljim pojašnjenjima da se vidi da u okviru konteksta radnog odnosa, slobodno data saglasnost zaposlenog je iluzija usled neravnoteže moći (Tarjan i Laribi 2019). U praksi, zaposleni će možda biti naterani da potpišu takve sporazume. Iako zaposleni imaju pravo da raskinu takve sporazume o većem broju prekovremenih sati do kraja kalendarske godine i ZRM navodi da raskid takvog sporazuma od strane zaposlenog ne može dovesti do prekida radnog odnosa od strane poslodavca, čini se da su ove garancije slabe.

Umesto gore opisanog – i dosta manjkavog – koncepta „dobrovoljno prihvaćenog prekovremenog rada“, suštinske i inovativne mere su potrebne u radnom pravu Mađarske, da bi se smisljeno podržao koncept „suvereniteta vremena“ između ostalog, u odnosu na razvoj Industrije 4.0. Na primer, određeni eksperti se zalažu za potencijalno, opravdano uvođenje pravnog instituta neke vrste „delimično fleksibilnog šablona rada“ između tradicionalne dualne kategorizacije ZRM (to jest, fiksnog i fleksibilnog radnog vremena) (Gyorgy 2018, 1-16).

► 2.6. Zaključak

Glavni cilj ovog poglavlja je bio primena Inicijative povodom stogodišnjice MOR i ideje Univerzalne garancije rada kao granične vrednosti za analizu glavnih karakteristika mađarskog radnog prava iz ptičje perspektive. Cilj ovog poglavlja nije bio da se ponudi sveobuhvatna procena već da se istraže potencijali i nedostaci mađarskog radnog prava u duhu Inicijative povodom stogodišnjice MOR. Na taj način, poglavlje navodi da su glavni strukturalni stubovi radnog prava – prvo, pokrivanje individualnog radnog prava (poglavlje 2); drugo, uticaj kolektivnog radnog prava (poglavlje 3) i treće, usaglašenost sa radnim pravom (poglavlje 4) – daleko od „univerzalnih“ u Mađarskoj, i da je zaštita koju nudi mađarsko radno pravo prilično „šuplja“ i slaba. Nadalje, određeni inovativni elementi Inicijative povodom stogodišnjice MOR (kao što su celoživotno učenje, institucije rada, suverenitet vremena, kako je opisano u poglavlju 5) su prilično nezrele u Mađarskoj. Prema tome, trenutno stanje mađarskog radnog prava je daleko po svojoj filozofiji od Inicijative povodom stogodišnjice MOR i ideje o UGR.

S obzirom na segmentiranu prirodu okrenutu konkurenciji mađarskog radnog prava danas, posto za unapređenje je od ogromnog značaja. Možemo se samo nadati da preko potrebna, univerzalnija promena paradigme usmerene na čoveka kod mađarskog radnog prava može biti promovisana i pokrenuta od strane Inicijative povodom stogodišnjice MOR. Kao odgovor na potencijalno povećanje „nepostojanja relevantnosti radnog prava“ u smislu regulacije tržišta rada i uslova na radu u Mađarskoj, promena paradigme je apsolutno vitalna. Sledeći korak za mađarsko radno pravo bi trebalo da, u skladu sa Inicijativom povodom stogodišnjice MOR, usvoji univerzalni pristup i pristup usmeren na čoveka koji promoviše agendaza budućnost rada.

3. Primenjivost univerzalnih standarda rada na lica angažovana na fleksibilnim oblicima rada u Crnoj Gori, Vesna Simović

► 3.1. Osnovni uslovi

3.1.1. Radni odnos: Osnovna definicija

Crnogorski zakon o radu⁴⁹ ne daje definiciju ugovora o radu, ali daje definiciju radnog odnosa. Prema članu 4. Zakona o radu Crne Gore, „radni odnos je odnos između zaposlenog i poslodavca *koji se zasniva ugovorom o radu*, u skladu sa zakonom i kolektivnim ugovorom“. Zakon sadrži prilično lošu definiciju radnog odnosa, iz čega se mogu izvesti samo njegov pravni konstrukt (ugovor o radu) i strane u tom odnosu (zaposleni i poslodavac). Međutim, ostale odredbe Zakona ukazuju na elemente koji su suštinski značajni za priznavanje postojanja radnog odnosa, kao što su postojanje konsenzusa, plaćeni rad (naknada) i uključenost (integracija) u organizaciju i subordinaciju (vidi Simović-Zvicer 2020, 48)

Postojanje konsenzusa, kao bitan element radnog odnosa, nije izričito naveden u Zakonu o radu, već se izvodi iz ugovorne prirode radnog odnosa. Konkretno, ovaj element proizlazi iz Zakona o obligacionim odnosima⁵⁰, koji važi za radni odnos ukoliko se radi o poništavanju ugovora i sporova.⁵¹ To takođe znači da će svaki nedostatak volje bilo koje od ugovornih strana dovesti do otkaza ugovora o radu.⁵²

Radni odnos ima karakter *inter partes* odnosa. Zaposleni je lice koje obavlja poslove za drugog,

odnosno za poslodavca u zamenu za naknadu. Ova definicija naglašava *subjekte* radnog odnosa (odnosno, poslodavca i zaposlenog) i ugovor o radu kao *instrument* za zasnivanje radnog odnosa. Iako nije izričito sadržano u ovoj definiciji, postojanje konsenzusa se pretpostavlja kao važan element pojma radnog odnosa. Pretpostavlja se na osnovu same činjenice da je radni odnos *ugovorni* odnos, koji se, kao i svi drugi ugovorni odnosi, zasniva na saglasnosti ugovornih strana. Iz toga proizlazi da radni odnos podrazumeva *lični odnos* između zaposlenog i poslodavca, što ga razlikuje od drugih oblika rada gde lične osobine onoga ko obavlja rad nisu presudne za zasnivanje ugovornog odnosa (npr. ugovor o privremenim i povremenim poslovima).

Pored navedenog, važni elementi za utvrđivanje postojanja radnog odnosa su uključenost u organizaciju, plaćeni rad i subordinacija. Odredbe Zakona o radu i Opšteg kolektivnog ugovora kojima se uređuju obaveze zaposlenog ukazuju na postojanje subordinacije između subjekata radnog odnosa. To podrazumeva, između ostalog, poštovanje organizacije rada i aktivnosti poslodavca, kao i uslova i odredaba poslodavca u vezi sa ispunjavanjem ugovornih i drugih obaveza iz radnog odnosa. Stepenn subordinacije u odnosu između poslodavca i zaposlenog zavisi od

49 Vidi Zakon o radu Crne Gore, *Službeni list Crne Gore*, br. 74/2019, 08/2021, 59/2021, 68/2021 i 145/2021.

50 *Službeni list Crne Gore*, br. 47/2008 od 7. avgusta 2008.

51 Stoga, u skladu sa članom 19 Zakona o obligacionim odnosima, ugovor je zaključen kad su se ugovorne strane saglasile o bitnim sastojcima ugovora.

52 U smislu Zakona o obligacionim odnosima, nedostatak volje kao što su: prinuda i pretnja, zabluda ako se odnosi na bitne elemente ugovora i prevara su razlozi za raskid ugovora. Vidi članove 53–59 Zakona o obligacionim odnosima.

prirode delatnosti poslodavca, odnosno opisa dužnosti i zadataka koje obavlja zaposleni. Stoga, po pravilu, subordinacija je manje izražena u radnom odnosu gde zaposleni obavljaju specijalizovane stručne delatnosti (kao što su lekari, profesori, umetnici i sl.). Međutim, odredbe koje se odnose na disciplinsku odgovornost ukazuju na postojanje subordinacije u radnom odnosu.

Tako je u članu 144. stav 2. Zakona o radu propisano da je zaposleni koji ne ispunjava svoje radne obaveze ili ne poštuje odluku poslodavca odgovoran za povredu radne obaveze u skladu sa zakonom, kolektivnog ugovora ili ugovora o radu. Radno vreme i trajanje radnog odnosa, prema crnogorskom zakonodavstvu, predstavljaju relativno nevažne elemente uslova rada, iako je ugovorom o radu utvrđeno trajanje radnog

odnosa i radno vreme zaposlenog. Sa druge strane, dužina radnog vremena je od suštinskog značaja za ostvarivanje prava iz radnog odnosa, s obzirom da se ona ostvaruju srazmerno vremenu provedenom na radu. Međutim, član 62. Zakona predviđa donju granicu trajanja radnog vremena: ugovor o radu ne može da se zaključi za radno vreme u trajanju kraćem od 1/4 punog radnog vremena ili 10 časova nedeljno. Posao sa nepunim radnim vremenom, međutim, treba razlikovati od skraćenog radnog vremena. Ovo drugo se može primeniti zbog otežanih uslova rada (kao što je rad koji je naporan i štetan po zdravlje). U takvim slučajevima, radno vreme se smanjuje srazmerno štetnom uticaju po zdravlje ljudi ili po radnu sposobnost zaposlenog, ali ne manje od 36 časova nedeljno.⁵³

3.1.2. Zaposleni: Osnovna definicija

Kategorija „radnik“ ne postoji u Crnoj Gori. Za lica za koja važi Zakon o radu umesto toga se koristi izraz „zaposleni“, dok se za lica za koja važi Zakon o državnim službenicima i namještenicima (ZDSN) koriste izrazi „državni službenik“ i „namještenik“.⁵⁴

Prema Zakonu o radu, zaposleni je fizičko lice koje je zasnovalo radni odnos kod poslodavca. Iz toga proizlazi da radni odnos ima svojstvo *inter partes* odnosa i da je zaposleni lice koje obavlja poslove za drugo lice, odnosno za poslodavca. Iz ostalih odredaba Zakona o radu može da se zaključi da lice koje je zaključilo ugovor o radu i započelo radni odnos kod poslodavca, odnosno uključilo se u organizovani proces rada – jeste zaposleni. Pored toga, kasnije odredbe Zakona o radu potvrđuju da se pod pojmom „zaposleni“ podrazumeva lice koje obavlja poslove pod nadzorom poslodavca i koje je shodno tome plaćeno. Zakon o radu takođe sadrži definiciju mobilnog zaposlenog koji ispunjava bilo koji od dva kriterijuma: (1) da je član osoblja koje u okviru rada putuje ili leti; (2) da radi kod poslodavca koji pruža usluge prevoza robe ili druge usluge (vazдушnim, drumskim, železničkim saobraćajem ili unutrašnjim

plovnim putevima). Specifičan radno-pravni status karakteristični su i za pomorce koji putuju u inostranstvo i koji zaključuju ugovor o radu sa brodovlasnikom, brodarom ili broderskom kompanijom. Njihova prava i obaveze regulisani su međunarodnim konvencijama pored Zakona o sigurnosti pomorske plovidbe (ZSPB).⁵⁵

Zaposleni koji služe crkvi takođe predstavljaju posebnu kategoriju. U principu, Zakon o radu Crne Gore se u potpunosti odnosi na njih; međutim, crkve mogu da utvrde posebne obaveze lojalnosti zbog svog prava na samoopredeljenje, koje je zagantovano članom 14 Ustava.⁵⁶

Poseban pravni status sportista je takođe detaljno utvrđen Zakonom. Oni zaključuju ugovor o radu sa sportskom organizacijom, a vrsta ugovora zavisi od toga da li su angažovani kao profesionalni sportisti ili amateri. Profesionalni sportisti zaključuju ugovor o radu sa sportskom organizacijom i ostvaruju sva prava iz radnog odnosa, dok se u slučaju amatera sklapa ugovor o stipendiranju ili ugovor o sportskoj delatnosti bez ugovora o radu (Simović-Zvicer 2020, 125).

3.1.3. Poslodavac: Osnovna definicija

Zakon o radu u članu 5 (1) jasno definiše poslodavca kao domaće ili strano pravno lice, deo stranog pravnog lica ili fizičko lice kod kojeg zaposleni ima zasnovan radni odnos. Treba napomenuti da nije od značaja da li zaposleni obavlja poslove u poslovnim prostorijama

poslodavca. Međutim, važno je da zaposleni bude podređen poslodavcu u smislu pridržavanja obaveza iz ugovora o radu, kao i onih koje proizlaze iz Zakona o radu i drugih zakonskih akata. Dobar primer za to su agencije za privremeno angažovanje zaposlenih.

⁵³ Poslovi sa skraćenim radnim vremenom utvrđuju se dokumentom o sistematizaciji u skladu sa kolektivnim ugovorom, a zaposleni koji su na njih raspoređeni imaju ista prava po osnovu radnog odnosa kao i zaposleni sa punim radnim vremenom. Pored toga, Zakon predviđa ograničenje da oni ne mogu da rade prekovremeno, odnosno ne mogu da zaključuju ugovor o radu za takve poslove sa drugim poslodavcem. Videti član 63 Zakona o radu.

⁵⁴ U smislu člana 2. ZDSN (Sl. list CG, br. 02/2018 i 34/2019), državni službenik je lice koje je zasnovalo radni odnos u državnom organu za vršenje poslova kojima se ostvaruje Ustavom, zakonom i drugim propisima utvrđena nadležnost tog organa, kao i lice koje u državnom organu vrši informatičke, materijalno-fnansijske, računovodstvene i druge poslove administrativne prirode. Nameštenik je lice koje je zasnovalo radni odnos u državnom organu radi vršenja administrativnih, tehničkih i pomoćnih poslova.

⁵⁵ Vidi Zakon o sigurnosti pomorske plovidbe od 27. decembra 2013. godine (Sl. list CG, br. 62/2013 od 31. decembra 2013. godine).

⁵⁶ Verske zajednice odvojene su od države. Verske zajednice su ravnopravne i slobodne u vršenju verskih obreda i verskih poslova.

Privremeno ustupanje zaposlenih podrazumeva postojanje sledećih subjekata:

- Agencija za privremeno ustupanje, koja nastupa kao poslodavac;
- Zaposleni; i
- Drugi poslodavac – korisnik, kome se ustupaju zaposleni – što je tipično za poslodavce koji obavljaju ciklične delatnosti i koji će raspoređivati zaposlene samo na određeni posao.

Ustupanje zaposlenih vrši se na osnovu dva dokumenta: ugovora kojim se uređuju odnosi između agencije i poslodavca – korisnika⁵⁷ – i ugovora o radu koji zaposleni potpisuje sa agencijom za privremeno ustupanje. U ovom aranžmanu, ustupljeni zaposleni je u radnom odnosu u agenciji sa kojom zaključuje ugovor

o radu, na određeno ili neodređeno vreme. Međutim, iako se agencija smatra poslodavcem u odnosu na svoje zaposlene koji se ustupaju (privremeno ustupljeni agencijski radnici), u cilju efikasne zaštite njihovih prava, Zakon predviđa određene izuzetke. Konkretno, predviđeno je da zarada ustupljenog radnika ne može da bude niža od zarade koju ostvaruju zaposleni kod korisnika, za iste ili slične poslove za koje je potrebna ista kvalifikacija ili stepen stručne sprema. Važno je napomenuti da zarade ustupljenih zaposlenih isplaćuje agencija, koja ima tu obavezu čak i u slučajevima kada korisnik ne dostavi agenciji obračun ugovorene zarade ili ne izmiri obaveze prema agenciji. Takođe, za vreme dok nije ustupljen korisniku, zaposleni ima pravo na naknadu u skladu sa članom 55. stav 5. Zakona i ugovora o radu.

► 3.2. Karakteristike i vrste ugovora o radu

Klasifikacija ugovora o radu u Zakonu o radu vrši se prema četiri ključna kriterijuma: vreme na koje se zaključuje (na neodređeno vreme i na određeno vreme); radno vreme (puno, nepuno i skraćeno); mesto rada (van prostorija poslodavca, rad od kuće, obavljanje kućnih poslova ili posebni uslovi); i svrhu zbog koje je zaključen (npr. ugovori o probnom ili pripravnničkom radu).

Po pravilu, ugovor o radu zaključuje se na **neodređeno vreme**. U skladu sa članom 36. Zakona o radu, ugovor o radu na neodređeno vreme obavezuje ugovorne strane dok ga jedna od njih ne otkáže ili dok ne prestane da važi na drugi način određen ovim zakonom.

Jedan od bitnih elemenata ugovora o radu je period na koji je ugovor zaključen (na određeno ili neodređeno) iz člana 31. stav 1. tačka 7. Da bi se sprečila eventualna zloupotreba, predviđeno je da ako ugovorom o radu nije precizirano trajanje radnog odnosa, smatra se da je zaključen na neodređeno vreme.

Ugovor o radu na određeno vreme predstavlja nestandardan (ili fleksibilan) oblik zapošljavanja. Ovo se potvrđuje i u članu 37. stav 1. Zakona o radu, u kome se ugovor o radu na određeno vreme definiše kao *izuzetak* od pravila o radu na neodređeno vreme. Iz tog razloga, ugovor o radu može da se definiše na

određeni period kako bi se zadovoljile privremene, konkretne potrebe poslodavca kao što su projektni planovi, rokovi ili događaji. Zaključivanje ugovora o radu na određeno vreme ograničeno je članom 37. na način da poslodavac sa istim zaposlenim ne može da zaključi jedan ili više ugovora o radu ako je njihovo trajanje, neprekidno ili sa prekidima, duže od 36 meseci, što takođe obuhvata vreme tokom kojeg je zaposleni bio privremeno ustupljen kod poslodavca preko agencije za ustupanje zaposlenih (AUZ). Pri tome, zakon ne ograničava broj uzastopnih ugovora koji se mogu zaključiti u periodu od 36 meseci. Da bi se sprečila bilo kakva zloupotreba, u članu 37. stav 3. se navodi da ako je period prekida manji od 70 (kalendarskih) dana, smatraće se da je zaposleni kod poslodavca u radnom odnosu bez prekida. Još jedno pravilo proizlazi iz tumačenja ovih odredbi: ako po isteku roka od 36 meseci zaposlenom prestane radni odnos, sledeći ugovor o radu koji će biti zaključen u bilo kom trenutku u budućnosti (čak i nakon godinu, dve ili više) mora biti zaključen na *neodređeno* vreme. Ovo pravilo važi osim ako je ugovor o radu zaključen iz nekog od razloga navedenih u stavu 6. koji se odnosi na zamenu odsutnog radnika, sezonske poslove i rad na određenom projektu i stavu 7. koji se odnosi na ugovore za direktore, sportiste i rad na privremenim poslovima) člana 37.

Pre svega, privpravnčki staž/stažiranje je isključeno iz gorenavedenog maksimalnog perioda od 36 meseci,

⁵⁷ Ovaj ugovor sadrži sledeće elemente: broj zaposlenih koji su ustupljeni korisniku; period na koji je zaposleni ustupljen; mesto rada; poslove koje će obavljati zaposleni; primenljivost mera zaštite na radu na radnim mestima na kojima zaposleni obavlja poslove; način i vreme u kome je korisnik dužan da Agenciji dostavi obračun za isplatu zarade, kao i propise koje će korisnik primenjivati za utvrđivanje zarade; odgovornost Agencije ako zaposleni, koji je ustupljen za rad, ne ispunjava obaveze.

kao i produženja ugovora zbog trudnoće, porodijskog ili roditeljskog odsustva, ili usvojiteljskog i hraniteljskog odsustva. U ovim slučajevima nema transformacije radnog odnosa, jer je ugovor o radu produžen „po sili zakona“, a ne „voljom poslodavca“.

Izuzetak od ograničenja u pogledu maksimalnog trajanja ugovora o radu na određeno vreme predviđen je i u slučaju da je to neophodno zbog sledećih okolnosti:

– *Zamena odsutnog zaposlenog*:⁵⁸ (na primer, zaposlenog na porodijskom odsustvu, roditeljskom odsustvu⁵⁹, ili privremeno udaljenog zaposlenog (suspenzija)⁶⁰, između ostalog). Ovaj poseban izuzetak odnosi se na zamenu konkretnog zaposlenog, što mora biti navedeno u ugovoru o radu. To znači da ne može da se zaključi ugovor o radu u kome se uopšteno navodi da se zasniva radni odnos radi zamene bilo kojih zaposlenih koji su (ili će biti) odsutni sa posla.⁶¹ Ne postoji prepreka da zaposleni, po isteku ugovora zaključenog zbog zamene jednog zaposlenog, zaključi novi ugovor o radu za zamenu drugog zaposlenog (uz poštovanje obaveze da se tačno navede ime zamenjenog zaposlenog i vrstu posla koji treba da se obavlja).

– *Sezonski poslovi*: Ovo je još jedan izuzetak u pogledu trajanja ugovora o radu na određeno vreme. Iz definicije sezonskih poslova, koja je sadržana u članu 37. stav 9. Zakona o radu, proizlazi da sezonski poslovi imaju dve značajne karakteristike, naime: (1) to su poslovi koji se obavljaju u delatnostima sezonskog karaktera u kojima je obavljanje poslova vezano za jedan period u toku godine, i (2) poslovi u trajanju ne dužem od osam meseci u toku godine. Zakon o radu navodi neke od ovih delatnosti, kao što su: poljoprivreda, turizam i šumarstvo, ali ostavlja otvorenu mogućnost primene ove definicije i na druge delatnosti, gde se poslovi obavljaju u jednom periodu u toku godine, u trajanju do osam meseci.

– *Rad na određenom projektu*: Ovo je takođe predviđeno kao izuzetak u smislu zaključivanja ugovora o radu na određeno vreme. Zakon o radu propisuje da ugovor o radu u slučaju rada na određenom projektu može trajati do okončanja tog projekta. Opravdanje za ovaj izuzetak nalazi se u činjenici da obuhvata zaposlene koji su angažovani na projektima koji su vremenski ograničeni, obično sa unapred određenim budžetom, bilo u građevinarstvu, naučno-istraživačkom radu, pozorištu, televiziji ili tako dalje. Međutim, ovaj ugovor je najzastupljeniji u sektoru NVO gde su aktivnosti i

finansiranje pretežno zasnovani na projektima.

Pored toga, predviđeno je da se ograničenje trajanja ugovora o radu od 36 meseci ne odnosi na sledeće vrste ugovora:

– *Ugovor o radu direktora*: Ovaj izuzetak važi ako je ugovor zaključen na određeno vreme. Pošto je period na koji se imenuje direktor generalno određen internim propisima poslodavca, a s obzirom da se radi o menadžerskom ugovoru, ovaj izuzetak je opravdan.

– *Ugovori koje sklapaju agencije za privremeno ustupanje zaposlenih*: agencije imaju dve kategorije zaposlenih (Simović-Zvicer 2020, 125), i to: (1) zaposlene koji obavljaju administrativne i druge poslove u samoj agenciji, a koje agencija ne ustupa poslodavcu - korisniku. Oni podležu svim ograničenjima u pogledu maksimalnog trajanja ugovora o radu na određeno vreme. (2) zaposlene koji su sa agencijom zaključili ugovor o radu radi privremenog ustupanja. Ne podležu ograničenjima u vezi sa trajanjem ugovora o radu pošto to zadovoljava interese i agencije i samih zaposlenih. Naime, nakon isteka 24 meseca (maksimalni period na koji zaposleni može da bude angažovan preko agencije kod poslodavca korisnika, u skladu sa članom 54. stav 4. tačka 3. Zakona o radu), a ako poslodavac ne želi da sa zaposlenim zaključi ugovor o radu, zaposleni na određeno vreme ima mogućnost da bude angažovan preko iste agencije kod drugog poslodavca. U suprotnom, zaposleni bi bio primoran da potraži drugu agenciju koja bi mogla da ga/je zaposli samo kod drugog poslodavca korisnika.

– *Ugovori o radu sa sportistima*: Zapošljavanje fizičkih lica u sportu regulisano je članom 68. Zakona o sportu. Naime, sportska organizacija je dužna da sa fizičkim licem u sportu zaključi ugovor o radu ili neki drugi ugovor kojim se uređuju međusobna prava i obaveze, a koji se zaključuje na određeno vreme, a najduže do tri godine. Po isteku roka od tri godine, sportista može ponovo da zaključi ugovor kojim se uređuju međusobna prava i obaveze sa istom ili drugom sportskom organizacijom.

U skladu sa članom 47. stav 1. tačka 4. Zakona o radu, transformacija ugovora o radu sa određenog u ugovor o radu na neodređeno vreme može se izvršiti prilaganjem aneksa ugovora o radu. Međutim, da bi došlo do ove transformacije, radni odnos na određeno vreme mora da se zasnjuje na zvaničnoj proceduri propisanoj Zakonom. Na primer, ako poslodavac nije

58 Ovde treba napomenuti da u slučaju zakonskog štrajka poslodavac ne može da zaključuje ugovore o radu na određeno vreme radi zamene zaposlenih u štrajku jer bi takvo rešenje bilo u suprotnosti sa Ustavom zagarantovanim pravom na štrajk, kao i sa rešenjima sadržanim u Zakona o štrajku.

59 Ovde treba napomenuti da, na primer, radni odnos ne mora da se završi istekom roditeljskog odsustva, ako nakon toga zaposleni iskoristi pravo na godišnji odmor u skladu sa članom 85, stav 5. Zakona o radu, ali tek nakon povratka na rad.

60 Za slučajeve kada se prava i obaveze zaposlenog iz radnog odnosa mogu da miruju videti član 91. Zakona o radu.

61 Na primer, ne može da se zaključi ugovor o radu u kojem se navodi da se radni odnos zasniva radi zamene zaposlenih koji odsustvuju sa rada, već se mora tačno navesti koji zaposleni se zamenjuju i na kojim poslovima.

javno oglosio slobodno radno mesto⁶² u slučajevima kada je to dužan da učini, takav radni odnos će se smatrati nezakonitim ili nevažećim. Sudska praksa ovu situaciju tretira kao stvarni rad, pa stoga ako je lice radilo po osnovu ugovora o radu na određeno vreme koji je zaključen bez prethodnog javnog oglašavanja (u slučaju poslova za koje se zahteva obavezno javno oglašavanje slobodnog radnog mesta), onda uslovi za transformaciju takvog ugovora u ugovor na neodređeno vreme neće biti ispunjeni.⁶³

U zavisnosti od dužine radnog vremena, ugovor o radu može biti sa punim ili nepunim radnim vremenom. **Ugovor o radu sa nepunim radnim vremenom** može da se zaključi na neodređeno ili određeno vreme. Po svojoj prirodi, ugovor o radu sa nepunim radnim vremenom se zaključuje na osnovu potreba procesa rada i proizlazi iz rukovodećih ovlašćenja poslodavca, koji fleksibilnom organizacijom radnog vremena može da smanji troškove rada i poveća konkurentnost. Ugovor o radu sa nepunim radnim vremenom takođe može da bude od koristi za zaposlenog, pošto omogućava bolju ravnotežu između privatnih i poslovnih obaveza zaposlenog. Da bi se sprečila zloupotreba od strane poslodavca, u ugovoru o radu mora da bude definisano da li se radi o ugovoru sa punim ili nepunim radnim vremenom. Ako je reč o ugovoru sa nepunim radnim vremenom, u ugovoru mora da se navede broj sati nedeljno na koje se zaposleni angažuje. Međutim, član 62. Zakona o radu predviđa minimalni broj sati nedeljno koji se kvalifikuju kao radni odnos sa nepunim radnim vremenom, odnosno jedna četvrtina punog radnog vremena (10 sati).

Stavovi 2. i 3. člana 62. sadrže odredbe čija je svrha da obezbede jednak tretman zaposlenih sa nepunim radnim vremenom u odnosu na zaposlene sa takozvanim „standardnim“ radnim vremenom. U tom smislu, predviđena je zabrana diskriminacije u pogledu ostvarivanja prava, odnosno zaposleni sa nepunim radnim vremenom imaju ista prava iz radnog odnosa (pojedinačna i kolektivna) kao i prava po osnovu rada (penzijsko i invalidsko osiguranje, zdravstveno osiguranje i osiguranje u slučaju nezaposlenosti) kao i zaposleni sa punim radnim vremenom. Stav 2. ovog člana definiše uporedivog zaposlenog kao zaposlenog koji obavlja isti posao ili posao iste vrednosti kao i

zaposleni sa nepunim radnim vremenom. Ako takav zaposleni nije kod poslodavca, onda je, u skladu sa stavom 5. ovog člana, poslodavac dužan da obezbedi prava iz rada po osnovu rada zaposlenog koji je u radnom odnosu sa nepunim radnim vremenom, u skladu sa Zakonom i kolektivnim ugovorom koji važe za poslodavca ili u skladu sa praksom. Ovde je važno napomenuti da se po prvi put u Zakonu kao referentni pojam koristi pojam „praksa“, ali ovaj pojam ne znači sudsku praksu (koja nije direktan izvor prava u crnogorskom pravnom sistemu). U ovom slučaju „praksa“ se odnosi na prava koja uporedivi zaposleni obično imaju u određenoj vrsti delatnosti, ako kod tog poslodavca nema uporedivih zaposlenih.⁶⁴

Važno je naglasiti da ovde jednak tretman zaposlenih koji su u radnom odnosu sa nepunim radnim vremenom znači jednakost u pogledu ostvarivanja vrste, ali ne i obima prava iz radnog odnosa. Kada je u pitanju obim prava, onda se princip *pro rata temporis* (srazmerno vremenu provedenom na radu) primenjuje u odnosu na ostvarivanje određenih individualnih prava iz radnog odnosa (zbog same prirode tih prava). prava). Međutim, primena principa srazmernosti u odnosu na obim prava za zaposlene sa nepunim radnim vremenom nije apsolutna, pošto se ovaj princip primenjuje samo u odnosu na ostvarivanje prava na zaradu i naknadu, kao i na ostvarivanje prava na odsustvo i neka radnička prava, kao što je pravo na penziju.⁶⁵ U tom smislu, pravo na zaradu ostvaruje se srazmerno vremenu provedenom na radu. Srazmernost u ostvarivanju prava izražava se i u ostvarivanju prava na odmor u toku radnog dana. Naime, zaposleni sa punim radnim vremenom imaju pravo na odmor u trajanju od 30 minuta tokom radnog dana, dok zaposleni sa nepunim radnim vremenom, odnosno oni koji rade duže od četiri, a kraće od šest sati tokom dana, imaju pravo na odmor u trajanju od 15 minuta tokom radnog dana. Iz takve zakonske odredbe sledi da neke kategorije zaposlenih sa nepunim radnim vremenom nemaju pravo na odmor u toku radnog dana, kao što su oni zaposleni koji imaju ugovor o radu sa radnim vremenom kraćim od 20 sati u toku sedmice, ako su ti sati raspoređeni na pet radnih dana.⁶⁶ Međutim, stav 2. člana 73. ostavlja otvorenu mogućnost da se posebnim zakonom ili kolektivnim ugovorom predvide

⁶² U skladu sa članom 24. stavovi 3. i 4. Zakona o radu, obaveza javnog oglašavanja slobodnog radnog mesta postoji u privrednom društvu, javnoj ustanovi i drugoj javnoj službi, čiji je osnivač ili većinski vlasnik država, odnosno jedinica lokalne samouprave.

⁶³ Odluka Vrhovnog suda Crne Gore, Rev. br. 240/2015 od 6. maja 2015.

⁶⁴ Prema članu 3, stav 2 Direktive Saveta 97/81/EC o Okvirnom sporazumu o radu sa nepunim radnim vremenom, izraz „uporedivi zaposleni sa punim radnim vremenom“ označava zaposlenog sa punim radnim vremenom u istom preduzeću koji ima istu vrstu ugovora o radu ili radni odnos, koji je angažovan na istoj ili sličnoj vrsti posla/zanimanja, pri čemu se dužna pažnja poklanja drugim faktorima koji mogu uključivati radni staž i stručne kvalifikacije/veštine. Kada u istom preduzeću nema uporedivog zaposlenog sa punim radnim vremenom, poređenje se vrši pozivanjem na važeći kolektivni ugovor ili, ako ne postoji važeći kolektivni ugovor, u skladu sa nacionalnim zakonom, na kolektivne ugovore ili praksu.

⁶⁵ Stoga, ZPIO (*Sl. list Republike Crne Gore*), br. 54/2003, 39/2004, 61/2004, 79/2004, 81/2004, 29/2005, 14/2007 i 47/2007 i *Službeni list Republike Crne Gore*, br. 12/2007, 13/2007, 79/2008, 14/2010, 78/2010, 34/2011, 40/2011, 66/2012, 39/2011 i 36/2013), u članu 62. stav 2. propisuje da se staž osiguravanja zaposlenom koji radi nepuno radno vreme obračunava srazmerno ostvarenom radnom vremenu.

⁶⁶ S druge strane, princip srazmernosti nije predviđen u ostvarivanju prava na godišnji odmor kada je u pitanju ostvarivanje ovog prava za zaposlene sa nepunim radnim vremenom (već se dužina godišnjeg odmora utvrđuje samo po osnovu radnog odnosa), o čemu će biti više reči u okviru Komentara na član 79. Zakona o radu.

povoljnija rešenja, odnosno ostvarivanje ovih prava u potpunosti. Namera zakonodavca u ovom slučaju je da ostavi otvorenu mogućnost da se neka deljena prava iz radnog odnosa ostvaruju u potpunosti, bez obzira na dužinu radnog vremena zaposlenog. Međutim, zaposleni sa nepunim radnim vremenom u potpunosti ostvaruju prava iz radnog odnosa koja su po prirodi nedeljiva (kao što su bezbednost i zdravlje na radu, mirovanje prava i obaveza, odsustvo sa rada, kolektivna prava iz radnog odnosa).

Zakon o radu propisuje obavezu poslodavca da razmotri ponudu zaposlenog za zaključivanje aneksa ugovora o radu sa nepunog na puno radno vreme, i obrnuto, ukoliko se ukaže prilika za takvu vrstu posla⁶⁷. U konkretnom slučaju poslodavac ima obavezu da razmotri zahtev zaposlenog, ali ne mora da ga prihvati. Međutim, Zakon ne kaže da li poslodavac ima obavezu da obavesti zaposlenog o ishodu podnetog zahteva, ali iz ove formulacije proizlazi da poslodavac treba da obavesti zaposlenog da li je njegova ponuda prihvaćena. Pored toga, član 41. stav 6. Zakona o radu podržava princip jednakog pristupa radu sa nepunim radnim vremenom na svim nivoima (uključujući rukovodeće pozicije), utvrđujući obavezu poslodavca koji zapošljava zaposlene sa nepunim radnim vremenom da obezbedi odgovarajuće mere za olakšavanje pristup ovoj vrsti posla. Zakon o radu ne precizira ove mere i ostavlja izbor poslodavcu da obezbedi sve mere kako bi rad sa nepunim radnim vremenom bio dostupan svim zaposlenima. Pored toga, stav 6. člana 41. predviđa obavezu poslodavca da preduzme mere koje olakšavaju pristup stručnom osposobljavanju zaposlenima sa nepunim radnim vremenom u cilju povećanja njihovih mogućnosti za unapređenje karijere i profesionalnu mobilnost. Za razliku od prvog dela stava 6. koji se odnosi na obavezu preduzimanja mera radi olakšavanja pristupa radu sa nepunim radnim vremenom na svim nivoima, ne ostavljajući prostor za izuzeća, u drugom delu ove odredbe se navodi da obaveza preduzimanja mera u cilju olakšavanja pristupa stručnom osposobljavanju zaposlenih sa nepunim radnim vremenom važi samo „u slučajevima kada je to prikladno“. U praksi, kada poslodavac organizuje stručno osposobljavanje zaposlenih, ovaj program treba da obuhvati i zaposlene sa punim i nepunim radnim vremenom.

Ugovor o radu za obavljanje poslova van prostorija poslodavca razlikuje se od tradicionalnog radnog odnosa koji podrazumeva fizičko prisustvo zaposlenog u poslovnim prostorijama poslodavca kao uslov za uključivanje zaposlenog u proces rada. Savremeni uslovi poslovanja su takvi da se potreba za uključivanjem

zaposlenog u proces rada može javiti na fleksibilniji način i van prostorija poslodavca. Stoga, specifičnost ove vrste ugovora o radu ogleda se u radnom mestu zaposlenog, koje u ovom slučaju može da bude bilo koje mesto van poslovnih prostorija poslodavca i koje je na raspolaganju zaposlenima, ukoliko priroda posla to dozvoljava. U okviru ovog ugovora mogu da se obavljaju poslovi koji pripadaju osnovnoj delatnosti poslodavca, kao i poslovi koji su u neposrednoj vezi sa tom delatnošću.

Ovde su predviđena dva modaliteta: rad na daljinu i rad od kuće. Razlika između ove dve vrste rada ogleda se u tome što rad od kuće podrazumeva da zaposleni obavlja radne zadatke iz prostora u kome živi (bez obzira da li je vlasnik ili zakupac), dok kod rada na daljinu zaposleni može da se uključi u proces rada iz bilo kog drugog prostora. Ova vrsta ugovora obično podrazumeva izvršavanje radnih zadataka uz korišćenje informacionih tehnologija⁶⁸, ali može biti i rad koji podrazumeva da je zaposleni stalno u pokretu, na putu ili slično.

Prilikom obavljanja poslova van prostorija poslodavca, zaposleni imaju veći stepen autonomije prilikom obavljanja radnih zadataka, ostvarivanja prava na godišnji odmor i slično, jer nisu pod stalnim (fizičkim) nadzorom poslodavca ili ovlašćenog lica. Međutim, zaposleni koji obavljaju ovu vrstu rada ne treba da se izjednačavaju sa samozaposlenima ili licima koja se bave takozvanim „slobodnim profesijama“ (kao što su umetnici). Ovo je iz razloga što jedna od bitnih karakteristika svakog ugovora o radu, pa i ugovora o radu za obavljanje poslova van prostorija poslodavca, jeste pravna podređenost (subordinacija), odnosno obaveza zaposlenog da neprekidno izvršava naloge poslodavca budući da te poslove obavlja u ime i za račun poslodavca.

Imajući u vidu specifičnosti ugovora o radu za obavljanje poslova van prostorija poslodavca, član 42. Zakona o radu propisuje da, pored obaveznih elemenata sadržanih u svakom ugovoru o radu, u ovom ugovoru moraju da se navedu podaci koji se odnose na:

- 1) vrstu posla (delatnost poslodavca ili ona koja je direktno povezana sa njom) i način organizacije rada (način rada: na primer, na koji način će zaposleni primati i izvršavati naloge);
- 2) uslove rada i način nadzora nad radom. Važno je napomenuti da su zaposleni koji obavljaju poslove po osnovu ovog ugovora u potpunosti izjednačeni, u pogledu prava iz radnog odnosa, sa zaposlenima koji obavljaju poslove u poslovnim prostorijama poslodavca;

67 Ova obaveza je takođe predviđena članom 5. stav 3. tačka (a) Direktive Saveta 97/81/EC o Okvirnom sporazumu o radu sa nepunim radnim vremenom koji su zaključili UNICE, CEEP i ETUC

68 To potvrđuje i Okvirni sporazum Evropske unije o radu na daljinu, koji u tački 2. stav 1. definiše ugovor o radu na daljinu kao „oblik organizacije i/ili izvođenja rada uz upotrebu informacione tehnologije, u okviru ugovora o radu/radnog odnosa, u kojem se posao koji bi mogao da se obavlja u prostorijama poslodavca, redovno obavlja van tih prostorija“.

- 3) korišćenje sopstvenih sredstava za rad i naknadu troškova za njihovo korišćenje – specifično za ovu vrstu ugovora. Na primer, zaposleni može da koristi svoj računar, automobil, telefon i tako dalje za obavljanje radnih zadataka, koji u ovom slučaju moraju da budu navedeni u ugovoru. S tim u vezi, naknada troškova za korišćenje sopstvenih sredstava za rad obuhvata troškove UGRadnje, održavanja, osiguranja, zamene delova i slično;
- 4) naknadu drugih troškova u vezi sa obavljanjem radnih aktivnosti i način njihovog utvrđivanja. To mogu biti troškovi električne energije, korišćenja interneta i tako dalje;
- 5) druga prava i obaveze zaposlenih, koja mogu nastati iz specifičnosti obavljanja određenog posla.

Ugovor o radu za obavljanje poslova van prostorija poslodavca može da se zaključi samo za obavljanje poslova koji nisu štetni po zdravlje i bezbednost zaposlenog i ako ti poslovi ne ugrožavaju životnu sredinu. Zakon propisuje da poslodavac ima obavezu da vodi evidenciju ugovora o radu za rad od kuće. Pored toga, poslodavac ima obavezu da obavesti Inspekciju rada o ovim ugovorima; ima ovlašćenje da zabrani rad ako utvrdi da postoji neposredna opasnost po bezbednost i zdravlje zaposlenih i ako takav rad ugrožava životnu sredinu.

Poslovi u domaćinstvu (kao što su poslovi kućnog i pomoćnog osoblja) u smislu Zakona o radu mogu da se obavljaju na osnovu posebnog ugovora o radu. Ovaj ugovor ima nekoliko specifičnosti koje se odnose na sledeće

- *Subjekti radnog odnosa*: u ovom ugovoru, postoje zaposleni i fizičko lice koje nastupa u ulozi poslodavca. Iz tog razloga, fizičko lice koje se ne bavi privrednom delatnošću dužno je da nadležnoj poreskoj upravi dostavi potrebnu dokumentaciju radi prijave zaposlenog lica. Ovo iz razloga što Zakon o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje (ZDOSO)⁶⁹ u članu 4. stav 1. tačka 9. propisuje da je poslodavac i fizičko lice koje ne obavlja privrednu delatnost ako sa drugim fizičkim licem zaključi ugovor o radu za obavljanje određenih poslova.⁷⁰
- *Mesto rada*: zaposleni obavlja poslove i radne zadatke iz ovog ugovora u domaćinstvu (u kući ili stanu) svog poslodavca.
- *Vrsta posla*: Zakon o radu ne definiše koji poslovi mogu da se obavljaju po osnovu ovog ugovora o

radu, ali se na osnovu prakse ti poslovi prvenstveno obuhvataju: (1) pripremu hrane i higijenu (čišćenje, peglanje, održavanje dvorišta i tako dalje) i (2) čuvanje dece i briga o starima, osobama sa invaliditetom ili drugim članovima domaćinstva kojima je potrebna nega i pomoć.

- *Isplata zarade u naturi*: Član 45. Zakona o radu definiše neka ograničenja u vezi sa isplatom zarade u naturi.

- 1) Deo zarade u naturi mora da bude pravičan i razuman i mora da bude ugovoren na inicijativu zaposlenog i u njegovu/njenu korist, u cilju ostvarivanja socijalne sigurnosti zaposlenog;
- 2) Ako zaposleni živi u domaćinstvu u kome obavlja poslove po osnovu ugovora o radu, poslodavac ne može da mu umanju zaradu po osnovu troškova smeštaja. Izuzetak je dozvoljen ako se zaposleni i poslodavac sporazumno dogovore o takvim troškovima, i u tom slučaju umanjenje zarade po osnovu troškova smeštaja treba da bude navedeno u ugovoru o radu. Visina umanjenja može biti navedena ili u ugovoru o radu ili u naknadnom ugovoru između poslodavca i zaposlenog;
- 3) Novčana vrednost zarade u naturi treba da se navede u ugovoru o radu. Pored toga, svaka zarada u naturi je uključena u ukupan iznos zarade na koju se plaćaju porezi i doprinosi za zaposlenog;
- 4) Novčani deo zarade zaposlenog ne može biti manji od 50 odsto ukupnog iznosa zarade zaposlenog;
- 5) Za vreme plaćenog odsustva sa rada (na primer, godišnji odmor, bolovanje, porodijsko, roditeljsko ili hraniteljsko odsustvo i sl.), poslodavac je dužan da ceo iznos zarade zaposlenog (uključujući i vrednost dela zarade u naturi) uzme kao osnovu za obračun naknade zarade.

Pored gorenavedenog, Zakon o radu ograničava lica sa kojima može da se zaključi ovaj ugovor, tako da srodstvo predstavlja prepreku za zaključivanje ovog ugovora. Naime, u skladu sa članom 21. stavovi 4. i 5. ugovor o radu za obavljanje poslova u domaćinstvu ne može da se zaključi sa supružnikom, roditeljem ili starateljem.

69 Službeni list Crne Gore, br. 13/2007, 79/2008, 86/2009, 78/2010, 40/2011, 14/2012, 62/2013, 8/2015, 22/2017 i 42/2019.

70 U ovim slučajevima potrebno je da fizičko lice-poslodavac, prilikom prijave ove kategorije zaposlenih, nadležnoj regionalnoj jedinici Poreske uprave (prema mestu prebivališta poslodavca) podnese prijavu za registraciju poreskih obveznika, Prilog B i ugovor o radu overen kod osnovnog suda ili kod javnog beležnika, kao i fotokopiju dokaza o završenom školovanju. Ovo fizičko lice-poslodavac, s obzirom da ne obavlja privrednu delatnost, ne podnosi prijavu za upis poreskih obveznika u opšti poreski registar, odnosno poreska uprava ne donosi rešenje o registraciji (PIB). Videti Mišljenje Ministarstva finansija - Poreske uprave, broj 03/2 od 30.09.2015.

► 3.3. Rad van radnog odnosa

Pored ugovora o radu, Zakon o radu takođe reguliše i oblike rada kao što su sezonski i povremeni poslovi. Poslodavac može da zaključi ugovor o obavljanju privremenih i povremenih poslova sa licima prijavljenim na evidenciju nezaposlenih Nacionalne službe za zapošljavanje za obavljanje određenih poslova koji nisu propisani aktom poslodavca o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mesta⁷¹, a za koje nije potrebno posebno znanje i stručnost, i koji zbog svoje prirode su takvi da ne traju duže od 120 radnih dana u kalendarskoj godini (privremeni i povremeni poslovi). Ugovor o obavljanju privremenih i povremenih poslova zaključuje se u pisanom obliku i sadrži: naziv i sedište poslodavca, lične podatke zaposlenog (ime, prezime, JMBG), vrstu i opis poslova koji su predmet ugovora, rok važenja ugovora, mesto i način obavljanja poslova i visinu naknade za obavljeni posao. Ovim ugovorom

se mogu definisati razlozi zbog kojih ugovorne strane mogu da raskinu ugovor pre isteka roka njegovog važenja. Lice koje je zaključilo ovu vrstu ugovora ima pravo na zdravstveno i penzijsko osiguranje, u skladu sa zakonom.

Zakon o zabrani zlostavljanja na radu važi i za lica koja obavljaju poslove van radnog odnosa, kao što su lica na stručnom usavršavanju; učenici i studenti koji pohađaju praktičnu nastavu; volonteri; lica koja obavljaju određene poslove dok su na izdržavanju kazne zatvora ili protiv kojih su izrečene vaspitne mere; lica angažovana na dobrovoljnim i javnim radovima, radovima organizovanim u opštem interesu, konkursima za zapošljavanje i svako drugo lice koje učestvuje u radu poslodavca.⁷²

► 3.4. Ništavnost ugovora o radu

Crnogorski Zakon o radu ne daje definiciju ugovora o radu. Međutim, on sadrži odredbe koje se odnose na njegovu obavezu pisanu formu i sadržaj. Tako je članom 31. propisano da se smatra da je ugovor o radu zaključen nakon što ga potpišu zaposleni i poslodavac, odnosno lica koje poslodavac ovlasti. Poslodavac ima obavezu da sa zaposlenim zaključi ugovor o radu pre stupanja na rad. U skladu sa članom 30. st. 1. i 2., ako zaposleni stupa na rad bez zaključenog ugovora o radu, smatra se da je zasnovao radni odnos na neodređeno

vreme od datuma stupanja na rad, a poslodavac je dužan zaključi ugovor o radu ne neodređeno vreme u roku od pet dana od tog dana. Ukoliko zaposleni ne ispunjava uslove za određeno radno mesto predviđene aktom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mesta, poslodavac je dužan ili da angažuje zaposlenog u oblicima predviđenim Zakonom o radu, u slučaju da prestane potreba za zaposlenim, ili da mu isplati otpremninu.⁷³

► 3.5. Zaključak

Zakon o radu ne sadrži definiciju radnog odnosa, već samo odredbe koje navode trenutak zasnivanja radnog odnosa, odnosno kada se zaključuje ugovor o radu i kada se stupa na rad. Takođe, Zakon o radu sadrži odredbe čija je svrha suzbijanje tzv. „rada na crno” time što obavezuju poslodavca da zaključi ugovor o radu sa licem koje je zaposleno bez pravnog osnova, odnosno sa licem kome je istekao ugovor o radu, a koje je nastavilo da radi za poslodavca. Međutim,

ove odredbe su nedovoljne da obezbede punu zaštitu lica angažovanih van ugovora o radu. Naime, poslodavci često zloupotrebljavaju odredbe koje omogućavaju zaključivanje ugovora o privremenim i povremenim poslovima, koji se ne zaključuju samo za najjednostavnije poslove van akta o sistematizaciji već i sa licima sa visokom stručnom spremom za poslove priznate u okviru akta o sistematizaciji poslodavca. Nedostatak Zakona o radu je što predviđa sankciju u

71 Prema članu 19. stav 2. Zakona o radu „poslodavac ima akt o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mesta”.

72 Videti Zakon o zabrani zlostavljanja na radu, član 3.

73 U vezi sa angažovanjem zaposlenih za čijim radom je prestala potreba i otpremninama, videti prava iz člana 167. stav 2. tačka 6. i člana 169. Zakona o radu, kako je navedeno u članu 30. stav 3.

vidu novčane kazne samo u slučaju kada poslodavac ne vodi evidenciju o zaključenim ugovorima o privremenim i povremenim poslovima. Ne postoji obaveza da se ugovor o privremenim i povremenim poslovima ili drugi ugovor zaključen sa angažovanim licem „pretvori“ u ugovor o radu – ako taj ugovor ima sve elemente ugovora o radu ili ako je na osnovu takvog ugovora lice bilo angažovano van radnog odnosa.

Stoga smatramo da bi zloupotrebe od strane poslodavaca bile u značajnoj meri ograničene ako bi se Zakon o radu izmenio tako da, pored visokih novčanih kazni, obaveže poslodavca koji nije zaključio ugovor o radu već neki drugi ugovor (npr. ugovor o delu, ugovor o povremenim poslovima), da taj ugovor „pretvori u ugovor o radu“ po nalogu inspektora rada ili odlukom suda ako taj radni angažman ima elemente radnog odnosa (npr. zasnovan je radi obavljanja poslova koji proizlaze iz prirode delatnosti poslodavca ili za delatnosti koje su predmet ugovora predviđene aktom o sistematizaciji). Drugim rečima, takav poslodavac bi bio u obavezi da zaključi ugovor o radu sa licem angažovanim na osnovu takvog ugovora.

Kada je u pitanju zaštita zaposlenih, ogroman izazov predstavljaju lica koja se angažuju da rade preko digitalnih platformi. Iako je Zakonom o radu predviđen rad na daljinu, kao vrsta radnog odnosa, postojeće odredbe Zakona ne predviđaju zaštitu lica angažovanih putem digitalnih platformi. Naime, pod pojmom „zaposleni“, Zakon o radu predviđa samo lice koje je sa poslodavcem zaključilo ugovor o radu. Međutim, lica koja se angažuju preko digitalnih platformi obično nemaju ugovor o radu, pa samim tim ne uživaju radno-pravnu zaštitu. Stoga, pored pojma „zaposleni“, u radno zakonodavstvo treba da se uvede i pojam „radnik“, koji bi se odnosio na sva lica koja se bave poslovima koji proizlaze iz vrste delatnosti poslodavca. Pored toga, ovim licima treba da se garantuju osnovna prava iz radnog odnosa kao što su: zarade, ograničeno radno vreme, pravo na odmor i zaštitu na radu, kao i kolektivna prava kao što su sloboda udruživanja, pravo na kolektivno pregovaranje i pravo na štrajk.

U posebno ugrožene kategorije zaposlenih u periodu pandemije virusa COVID-19 spadaju zaposleni sa ugovorom o radu na određeno vreme jer u crnogorskom pravnom sistemu ne postoji obaveza poslodavca da produži trajanje takvih ugovora u vreme vanrednih okolnosti poput pandemije. Kod ugovora na određeno vreme radni odnos prestaje na osnovu zakona. Zakon o radu predviđa izuzetak samo za žene u trudnoći i tokom porodijskog i roditeljskog odsustva.

Pored zaposlenih sa ugovorom o radu na određeno vreme, još jedna ugrožena kategorija su lica angažovana na osnovu ugovora o povremenim poslovima (povremeni radnici). Ovaj oblik ugovornog odnosa ne spada u delokrug klasičnih radnih odnosa i može da traje najviše 120 radnih dana u toku godine. Povremene radnike ne štiti radno pravo.

Jedna vrsta zloupotrebe koja je primećena u periodu pandemije virusa COVID-19 bila je jednostrana izmena ugovora o radu na puno radno vreme u ugovore o radu na nepuno radno vreme od strane poslodavca, posebno u slučajevima kada je bio smanjen obim posla. Ovi poslodavci su iskoristili način predviđen Zakonom o radu da svojim zaposlenima ponude aneks ugovora kojim se „skraćuje“ puno radno vreme, iako takav ishod nije bio predviđen njihovim aktima o sistematizaciji.

Navedeni pravni i praktični izazovi u stvarnom ostvarivanju osnovnih radnih prava za sve koji rade u Crnoj Gori ukazuju na hitnu potrebu da nacionalni kreatori politike, kroz socijalni dijalog, osmisle inovativna rešenja za sprovođenje koncepta Univerzalne garancije rada u crnogorskom zakonu i praksi.

4. „Siva“ zona između zapošljavanja i samozapošljavanja i razvoj nestandardnih oblika rada: sadašnji kontekst u makedonskom radnom pravu, *Aleksandar Ristovski*

► 4.1. Uvod

Tradicionalno, pravni režimi koji regulišu lične poslovne odnose izgrađeni su na takozvanoj „binarnoj podvojenosti“ – konceptu koji ima za cilj da napravi razliku između „radnog odnosa/ugovora o radu/zavisnog (podređenog) rada“ s jedne strane, i „ostalih ličnih poslovnih odnosa/ugovora o delu kao generičkoj kategoriji/samostalnom (a ne podređenom) radu“ s druge strane (Freedland i Countouris 2011, 104–120). Dok je nesavladiva primena „binarne podvojenosti“ kao posledice industrijskog socioekonomskog regulatornog modela (hijerarhijski sistemi proizvodnje, pravna podređenost i dominacija tzv. arhetipskog modela standardnog radnog odnosa) (videti McCann 2008, 4–5)⁷⁴ obeležila veliki deo dvadesetog veka, savremeni svet rada suočava se sa dubokim promenama izazvanim globalizacijom, promenama u organizaciji proizvodnje, sve većim značajem i učešćem uslužnih poslova u ukupnoj zaposlenosti i nedavnim talasima digitalizacija i robotizacija (videti Blanpain 1997, 187–194; Hendrickx 2018, 195–205). Takve promene su povećale pritisak da se redefinišu granice binarnog sistema, a stoga i da se preispita lični obim (da li je osoba „unutar“ ili „van“ radnog odnosa) i materijalni obim (koja prava nastaju iz različitih radnih statusa) radnog prava (videti MRO i Evropska mreža za

radno pravo (ELLN) 2013, 5). Istovremeno, promene u svetu rada dovode do novih, nestandardnih oblika zapošljavanja koji odstupaju od standardnog modela radnog odnosa. MOR klasifikuje sledeća četiri tipa nestandardnih oblika zapošljavanja: oblici koji nisu „otvoreni“ (privremeno zapošljavanje); obrasci koji nisu sa punim radnim vremenom (nepuno radno vreme i rad po pozivu (dežurstva)); oblici koji nisu direktno podređeni odnosi sa krajnjim korisnikom (radni odnosi između više strana) i oblici koji nisu deo radnog odnosa (pokriveno zapošljavanje i zavisno samozapošljavanje) (MOR 2016, 8).

Da bi se opisao prostor koji se stvara između „zavisnog“ rada (zapošljavanja) i „samostalnog“ rada (samozapošljavanja), u literaturi se koristi termin „siva zona“ (Perulli 2011, 140). Prvo značenje pojma „siva zona“ odnosi se na određene oblike rada koji se pojavljuju kao samozapošljavanje, ali su u suštini „podređeni“ radni odnos, odnosno radni odnos. Ovo uključuje takozvano „lažno samozapošljavanje“ ili *pokriveno zapošljavanje*. Drugo značenje sive zone prvenstveno se odnosi na „objektivno neodređene“ oblike rada koji se ne uklapaju ni u jedan od dva postojeća modela (radni odnos nasuprot samozapošljavanja). Ovo uključuje „posredne“ oblike rada ili statute zaposlenja

⁷⁴ Standardni radni odnos može da se definiše kao radni aranžman gde: radnik zaključuje ugovor na neodređeno vreme; ugovor je zaključen između dve ugovorne strane (bilateralni); za rad sa punim radnim vremenom (koji pokriva standardno trajanje – obično 40 sati nedeljno i standardnu organizaciju – obično raspoređeno na pet radnih dana, po osam sati dnevno) i rad se obavlja u prostorijama poslodavca.

„*tertium genus*“, koji imaju karakteristike i „zavisnog“ i „samostalnog“ rada, i za koje se koristi generički naziv „*zavisno samozapošljavanje*“ ili „ekonomski zavisni rad“. U principu, siva zona podrazumeva *oblike rada koji uključuju više strana*, pri čemu se ne spori da li radni odnos postoji ili ne, već se postavlja pitanje ko je stvarni poslodavac zaposlenih (Countouris 2007, 163): npr. neki oblici ugovornog angažovanja trećih lica odnosno, upućivanja radne snage, ili takozvane „*kazualizacije*“ rada pri čemu mnogi radnici ostaju bez ikakve radno-pravne zaštite (Hendrickx 2018, 203). Proširenje sive zone ne predstavlja problem samo za radnike (koji su izloženi lošoj pravnoj i socijalnoj zaštiti i nesigurnim uslovima rada) i sindikate, već i za poslodavce koji se pridržavaju zakonske regulative, kao i za državu, jer izaziva nelojalnu konkurenciju i stvara neizvesnost na tržištu i podstiče utaju poreza (Thörnquist 2015, 412). Stoga, za rešavanje ovakvih problema koji proizlaze iz sive zone između zapošljavanja i samozapošljavanja, potreban je novi, doktrinarni, ali i regulatorni pristup radnom pravu, prvenstveno zbog toga što konvencionalno shvatanje podređenosti kao koncepta zasnovanog na „formalnim“, a ne na „suštinskim“ kriterijumima (kao što je nejednaka pregovaračka moć između poslodavca i zaposlenog), više nije u stanju da

pokrije sve oblike zavisnog rada i ekonomske aktivnosti u današnjem svetu rada (Ameglio i Humberto Villasmil 2011, 84).

Nakon više od 15 godina od donošenja Zakona o radnim odnosima iz 2005.⁷⁵ i više od 30 izmena i dopuna osnovnog teksta zakona, Severna Makedonija je na pragu usvajanja novog Zakona o radnim odnosima. U tom smislu, neke od dilema koje postaju sve značajnije su sledeće: Koje korake preduzima makedonski sistem radnog prava u vezi sa globalnom debatom o redefinisaju granica tradicionalnog binarnog sistema i proširenju zaštitnog okvira radnog zakonodavstva? Koje vrste nestandardnih oblika rada koje se nalaze u sivoj zoni između zapošljavanja i samozapošljavanja mogu da se prepoznaju u makedonskom zakonodavstvu i praksi? Koje regulatorne mere treba preduzeti za rešavanje prikrivenih i objektivno neodređenih oblika rada i kakvi su izgledi za uvođenje novih nestandardnih oblika rada namenjenih formalizovanju neformalnog zapošljavanja i smanjenju nesigurnosti? Imajući u vidu ova pitanja, ovo poglavlje ima za cilj da analizira trenutnu situaciju u Severnoj Makedoniji i predstavi tendencije u makedonskom radnom zakonodavstvu.

► 4.2. Lični opseg primene radnog prava

Krute granice između zapošljavanja i samozapošljavanja koje proizlaze iz binarne podvojenosti preispituju se na međunarodnom, regionalnom i nacionalnom nivou. Takođe postoji i očigledna potreba za uvođenjem nove i sveobuhvatnije taksonomije statusa zapošljavanja radi pružanja adekvatnije zaštite radnicima kojima nedostaje radno-pravna zaštita.

Međunarodna organizacija rada predvidela je fenomen osoba koje nemaju odgovarajuću radno-pravnu zaštitu još od 1950-ih (Marin 2006, 339). Aktivnosti MOR-a na regulisanju radnog odnosa intenzivirane su krajem 1990-ih⁷⁶, ali su dobile svoj normativni izraz tek 2006. godine, usvajanjem Preporuke o radnim odnosima (br. 198). Stavom 13. Preporuke br. 198 utvrđuju se dve vrste *pokazatelja* za postojanje radnog odnosa (pokazatelji u vezi sa obavljanjem rada i pokazatelji u vezi sa isplatom naknade radnicima). Njime se predviđa *primat činjenica* i uspostavlja se opšte smernice radi lakšeg utvrđivanja postojanja radnog odnosa u stavu 9, kao što je uvođenje *pravne pretpostavke* da radni odnos postoji u stavu 11 (b). Dokument od izuzetnog značaja ovde je Izveštaj

Globalne komisije MOR-a o budućnosti rada, koji, između ostalog, predviđa uspostavljanje *Univerzalne garancije rada* sa ciljem pružanja odgovarajuće zaštite svim „radnicima“. Iako su nadzorni organi MOR-a, čak i pre usvajanja Izveštaja Globalne komisije, razmatrali važenje osnovnih principa i prava na radu (sloboda udruživanja i efektivno priznavanje prava na kolektivno pregovaranje i slobodu od prinudnog rada, dečijeg rada i diskriminacije) *za sve radnike* (uključujući samozaposlene) (Stefano i Countouris 2019, 58), Univerzalna garancija rada uspostavlja dodatni skup univerzalnih „osnovnih uslova rada“ (adekvatna zarada za život, ograničenja radnog vremena i bezbedna i zdrava radna mesta) koji važe *za sve radnike bez obzira na njihov ugovorni aranžman ili status zaposlenja*.

U pravu EU, pojam „radnik“ se obično stavlja u kontekst nekoliko različitih regulatornih domena, što se u principu odnosi na tri značenja ovog pojma (Giubboni 2018, 225). Prema prvom i jedinom značenju koje spada u isključivu nadležnost prava EU, pojam „radnik“ definiše se u kontekstu slobode kretanja na

75 Zakon o radnim odnosima Republike Makedonije (*Službeni list*, br. 62/2005).

76 Dnevni red 85. zasedanja Međunarodne konferencije rada u junu 1997. godine predvideo je prvu diskusiju o pitanju „rada po ugovoru“, odnosno o predloženoj Konvenciji i Preporuci o radu po ugovoru. Predložena konvencija predviđala je dva odvojena oblika u kojima će se obavljati rad po ugovoru. Prvi se odnosio na poslove koji se obavljaju na osnovu direktnog ugovornog aranžmana koji nije ugovor o radu između radnika po ugovoru i preduzeća korisnika, dok je drugi predviđao poslove koje za preduzeća korisnike obezbeđuje podizvođač ili posrednik.

zajedničkom (unutrašnjem) tržištu. To je proizvod dugogodišnje prakse Evropskog suda pravde/Suda pravde EU, i kao takav je definisan dovoljno široko da obuhvati ne samo lica u radnom odnosu (standardno podređeni zaposleni [CJEU 1986],⁷⁷), već i one u atipičnim oblicima zaposlenja⁷⁸, profesionalne sportiste⁷⁹, kao i one koji traže posao⁸⁰. Široki obim pojma „radnik“ definisan u cilju izjednačavanja uslova za slobodu kretanja takođe se ogleda i u domenima jednakog tretmana i antidiskriminacionog zakonodavstva, kao i zdravlja i bezbednosti na radu. Prema drugom značenju, definicija pojma „radnik“, odnosno radnik migrant, namenjena je za potrebe socijalne sigurnosti i koordinacije nacionalnih sistema socijalne sigurnosti. Konačno, treće značenje, koje je najrelevantnije u pogledu ličnog opsega primene direktiva radnog prava EU, zapravo se odnosi na supsidijarnu primenu nacionalnog radnog prava i definiciju pojma „radnik“ u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom i praksom. U suštini, nedavna Direktiva (EU) 2019/1152 o predvidljivim i transparentnim uslovima rada dala je značajan doprinos pomoći u rešavanju problema „klasifikacije“ radnog prava, a samim tim i u određivanju njegovog ličnog opsega primene. Pozivajući se na praksu Suda pravde EU u utvrđivanju kriterijuma za određivanje statusa „radnika“, Direktiva obuhvata širok spektar radnika (domaći radnici, radnici na zahtev, povremeni radnici, radnici koji pružaju usluge na osnovu vaučera, radnici na platformama, pripravnici i radnici na praksi) pod uslovom da ispunjavaju te kriterijume. Jedini radnici koji su isključeni iz ličnog opsega primene Direktive su istinski samozaposlena lica (Direktiva EU 2019/1152 (6)).

Za određivanje ličnog opsega primene radnog prava od velikog značaja su pravni pristupi koji se primenjuju u nacionalnim radnopravnim sistemima pojedinih zemalja. U Ujedinjenom Kraljevstvu uveden je radni status „radnika“ koji pored „zaposlenih“, takođe podrazumeva i pojedince koji se obavezuju da će obavljati ili raditi posao *lično* ili usluge za drugu stranu u ugovoru čiji status *nije po osnovu ugovora status klijenta ili korisnika bilo kog zanimanja ili poslovnog preduzeća*⁸¹, ili takozvanih „poluzavisnih samozaposlenih radnika“. Odrasle ove regulatorne tehnike na doktrinarnom nivou ogleda se u uspostavljanju koncepta takozvanog „ugovora o ličnom radu“, koji pored ugovora o radu uključuje i tzv. druge ugovore o ličnom radu, koji su dalje podeljeni u dve grupe – „drugi ugovori o ličnom radu koje zaključuju istinski samozaposlena lica“

(ugovori koji skoro u potpunosti pripadaju oblasti građanskog i privrednog prava) i „drugi ugovori o ličnom radu koje zaključuju poluzavisna, samostalna lica“ (ugovori koji su delimično regulisani zakonom o radu) (Freedland 2009, 25). Određene zemlje kontinentalne Evrope mogu da primene „pozitivnu“ kategorizaciju u svojim pravnim pristupima regulisanju sive zone između zapošljavanja i samozapošljavanja (na primer, „lica slična zaposlenima“ u Nemačkoj; „parapodređeni radnici“ u Italiji; ekonomski zavisni samostalni radnici“ u Španiji i tako dalje). Iako uvođenje statusa „posrednog“ zaposlenja nije imuno na kritike (na primer, jer bi moglo da podstakne poslodavce da sve više koriste ugovorne aranžmane koji se razlikuju od ugovora o radu, ili čak da prikriju radne odnose sa „kvazi-podređenim“ [Stefano i Countouris 2019, 60]), čini se da se nove teorijske i regulatorne metode i pristupi slažu sa idejom da jedinstvena i sveobuhvatna kategorija „radnika“ koja će zadovoljiti potrebe za proširenim ličnim opsegom zaštite rada nije najprikladnije rešenje. Otuda, u teoriji, postoje različite tipologije za klasifikaciju lica koja lično obavljaju posao, kao što su: podređeni radnici, samostalni radnici, zavisni samozaposleni i slobodni samozaposleni (Hendrickx 2018, 205) ili „standardni zaposleni“, „javni službenici“, „slobodne profesije“, „pojedinačni preduzetnici (na primer, radnici frilenseri i konsultanti)“, „marginalni radnici (na primer, povremeni radnici, volonteri i tako dalje)“ i „učesnici na tržištu rada (na primer, pripravnici i radnici na praksi)“ (Freedland 2007, 6) i sl.

Zakon o radnim odnosima Severne Makedonije (ZRO) definiše pojmove „radni odnos“ i „radnik“, dok je definicija pojma „ugovor o radu“ prepuštena domaćoj teoriji radnog prava (vidite Starova i Beličanec 1996, 128; Kalamatiev 1996, 242). U skladu sa ZRO, član 5. stav 1. tačka 1, radni odnos definiše se kao „ugovorni odnos između radnika i poslodavca u kojem se radnik dobrovoljno uključuje u radni proces koji organizuje poslodavac, za platu i drugu naknadu, a poslove obavlja lično i neprekidno prema uputstvu i pod nadzorom poslodavca.“ Normativna „anatomija“ ove definicije odnosi se na postojanje nekoliko značajnih elemenata radnog odnosa, među kojima je najznačajniji element podređenosti (subordinacije).⁸² Slično mnogim uporednim sistemima radnog prava u evropskim zemaljama, pojmovi „radni odnos“ i „ugovor o radu“ se takođe smatraju jednakim u smislu makedonskog radnog prava (Waas and Van Voss 2017, xxiii). Iako se, istorijski posmatrano, odnos između ugovora o radu i

77 Videti Sud pravde EU, *Lawrie-Blum protiv Land Baden-Württemberg*, Case C-66/85, 3. jul 1986.

78 Na primer, videti presude u sledećim predmetima: Sud pravde EU, *Levin protiv Staatssecretaris van Justitie*, C-53/81, 23. mart 1982; Sud pravde EU, *Kempf protiv Staatssecretaris van Justitie*, C-139/85, 3. jun 1986; Sud pravde EU, *Raulin protiv Minister van Onderwijs en Wetenschappen*, C-357/89, 26. februar 1992; i Sud pravde EU *Brown protiv Državnog sekretara Škotske*, C-197/86, 21. jun 1988.

79 Videti Sud pravde EU *Union Royale Belge des Sociétés de Football Association (ASBL) protiv Bosman*, predmet C-415/93, 1996; Sud pravde EU, *Jyri Lehtonen and Another protiv FRBSB*, Case C-176/96, 2000.

80 Videti Sud pravde EU, *Kraljica protiv Apelacionog suda za imigracije*, Case C-292/89, 26. februar 1991.

81 Zakon o pravima iz radnog odnosa, 22. maj 1996, član 230 (1).

82 O subordinaciji se detaljnije govori u odeljku 4.3.2. ovog rada.

radnog odnosa, figurativno može tretirati kao odnos „šta je prvo nastalo – kokoška ili jaje“, moglo bi se zaključiti da je radni odnos nastao kao rezultat zakonske intervencije na ugovor o radu (Ravnič 2004, 372), odnosno kao rezultat uticaja vanugovornih faktora na razmenu rada za naknadu (Frimerman i Nikolić 1980, 50). Međutim, ključna razlika između makedonskog i radnog prava mnogih evropskih zemalja je u tome što u tim sistemima radnog prava ugovor o radu nije „ograničen“ na strogu formalnost kao uslov za njegovu punovažnost.⁸³ Suprotno tome, u makedonskom radnom zakonodavstvu, ugovor o radu se definiše kao striktno formalan ugovor zaključen u pisanoj formi u članu 15. stav 1. Ugovor koji nije zaključen u pisanoj formi ne proizvodi pravno dejstvo, jer je pisana forma njegov primarni konstitutivni element i uslov za njegovu punovažnost (ad solemnitatem). Istovremeno, pisani ugovor predstavlja dokaz o postojanju radnog odnosa (ad probationem). U skladu sa ZRO u članu 13. stav 1., radni odnos se zasniva potpisivanjem ugovora o radu, a radnik ne može da započne rad pre zaključenja ugovora o radu i pre nego što poslodavac prijavi radnika na socijalno osiguranje iz člana 13. stav 7. Pored toga, Zakon predviđa detaljan sadržaj koji se mora predvideti u svakom ugovoru o radu.⁸⁴ U praksi se obično smatra da radni odnos ne postoji osim ako poslodavac i radnik nisu zaključili formalni ugovor o radu (u pisanoj formi) i/ili poslodavac nije prijavio radnika na obavezno socijalno osiguranje, bez obzira da li su obe ugovorne strane su stupile u „činjenični“ odnos koji bi mogao da se izjednači sa radnim odnosom. Izjednačavanje radnog odnosa sa ugovorom o radu, kada je pisana forma uslov za punovažnost ugovora o radu, dovodi do značajnog sužavanja ličnog opsega radnog zakonodavstva i zaštite radnika, pre svega na štetu neprijavljenih (neformalnih) radnika i radnika u prikrivenom zapošljavanju. Dodatna potvrda formalne jednačine između pojmova „radni odnos“ i „ugovor o radu“, nalazi se u postojećoj definiciji pojma „radnik“, koja je definisana u ZRO, član 5. stav 1. tačka 2. kao „svako fizičko lice zaposleno na osnovu zaključenog ugovora o radu“. Uprkos činjenici da ZRO nominalno predviđa šire razumevanje pojma „radnik“, može da se zaključi da se u stvari primenjuje uski pojam „zaposlenog“ (kao podređenog radnika u radnom odnosu). Pored radnika u standardnom radnom odnosu (u stalnom radnom odnosu i sa punim radnim vremenom), izraz „radnici“ u makedonskom radnom zakonodavstvu se odnosi i na lica koja lično obavljaju određeni nestandardni (atipični) oblik rada

(radnici na određeno vreme, sezonski radnici, radnici sa nepunim radnim vremenom, radnici koji rade od kuće, radnici koji obavljaju poslove u domaćinstvu, privremeno ustupljeni agencijski radnici). Lica koja zaključuju ugovore za „ulazak“ na tržište rada (kao što su pripravnici [član 56. stav 2] i radnici na probnom radu [član 60. stav 2.] takođe spadaju u kategoriju „radnika“. Zakonodavstvo ostavlja prostor i za različita tumačenja statusa članova organa upravljanja privrednim društvima i drugih lica sa posebnim ovlašćenjima i odgovornostima – i oni se uobičajeni nazivaju „rukovodioci“. Status, prava i obaveze ovih lica regulisani su Zakonom o privrednim društvima 85 (ZPD) i Zakonom o radnim odnosima. ZPD implicitno propisuje u članu 366. stav 2. da članovi organa upravljanja privrednim društvima (izvršni članovi odbora direktora, članovi izvršnog organa i upravnik), kao lica koja vrše funkciju po osnovu izbora, mogu i ne moraju da zasnuju radni odnos sa preduzećem. Ukoliko zasnuju radni odnos, član 366. stav 4. ZPD predviđa nekoliko izuzetaka od ZRO (zasnivanje i prestanak radnog odnosa, disciplinska odgovornost, zarada i druge naknade i zaštita prava zaposlenih), dok su oni takođe isključeni iz opsega kolektivnih ugovora.

S druge strane, druga lica sa posebnim ovlašćenjima i odgovornostima kao lica imenovana odlukom organa upravljanja, formalno su zaposlena od strane organa upravljanja privrednog društva, ali podležu istim izuzecima iz režima radnog zakonodavstva i kolektivnih ugovora prema članu 366 ZPD, stavovi 3 i 4. Ne praveći jasnu razliku između ove dve kategorije članova organa upravljanja, odnosno tretirajući obe kategorije lica kao „rukovodioc“, ZRO ih kvalifikuje kao lica u radnom odnosu. Pri tome, članovi 54 i 55 ZRO dozvoljavaju određena odstupanja od konkretnih aspekata radnog odnosa „rukovodilaca“ (na primer, u vezi sa uslovima i ograničenjima rada na određeno vreme; radnim vremenom; dnevnim odmorom i godišnjim odmorom; naknada za rad i otkaz ugovora o radu). De lege ferenda, potrebno je razgraničiti i razjasniti status i prava „rukovodilaca“, kako bi oni koji su suštinski podređeni organu upravljanja, odnosno privrednom društvu (kao poslodavcu) trebalo da imaju nedvosmislen status zaposlenih. Takođe je potrebno da se uskladi obim prava iz radnog odnosa koja se primenjuju na ove zaposlene rukovodioc, s obzirom da dva zakona koja regulišu njihov položaj (ZPD i ZRO) predviđaju drugačiji skup „izuzetaka“ u odnosu na druge zaposlene. Na kraju, u grupu „radnika“ koji mogu da zaključuju ugovore o radu (ali mogu biti angažovani

⁸³ U mnogim evropskim zemljama (Kipar, Danska, Finska, Francuska, Grčka, Island, Irska, Italija, Malta, Portugal, Švajcarska i tako dalje) ne postoji formalna obaveza da ugovor o radu bude zaključen u pisanoj formi. Čak i u zemljama u kojima su ugovorne strane dužne da zaključe ugovor o radu u pisanoj formi (Hrvatska, Estonija, Letonija, Luksemburg, Norveška, Poljska, Rusija, Slovačka, Slovenija, Turska i tako dalje), pravne posledice za nepridržavanje takvih obaveza su ograničene i smatra se da ugovor postoji ako je zaposleni počeo da radi u zamenu za plaćenu naknadu. Videti Bernd Waas and Guus Heerma van Voss, eds., *Restatement of Labour Law in Europe* (Hart Publishing, 2017), p. xxix–xxx.

⁸⁴ Na primer, postojeći Zakon o radnim odnosima u članu 28. stav 1. predviđa 12 obaveznih elemenata (odredaba) koje treba da sadrži svaki ugovor o radu. Među njima su i odredbe za koje se smatra da nemaju status bitnih elemenata ugovora (essentialia negotii), kao što je obaveza poslodavca da obavesti zaposlenog o opasnim poslovima i sl.

⁸⁵ Zakon o privrednim društvima, *Službeni list br. 28/2004*.

i kao samozaposleni) spadaju profesionalni sportisti, novinari, računovođe, umetnici i tako dalje, dok je radni status crkvenih službenika nejasan, uprkos činjenici da se u praksi tretiraju kao samozaposleni, kako u pogledu

radnog zakonodavstva, tako i u pogledu socijalnog osiguranja i poreskih propisa (Kalamatiev i Ristovski 2017, 232).

► 4.3. Regulisanje radnog odnosa i samozapošljavanja

4.3.1. Kriterijumi i pokazatelji za utvrđivanje radnog odnosa

Iako Zakon o radnim odnosima, u definiciji pojma radnog odnosa, predviđa nekoliko bitnih elemenata (ugovornost, bilateralnost, naknada, lično obavljanje posla i podređenost), podređenost je ključni, distinktivni kriterijum za razlikovanje radnog odnosa od ostalih poslovnih odnosa, dok ostali bitni elementi imaju sporednu (supsidijarnu) ulogu u odnosu na podređenost (vidi Kalamatiev i Ristovski 2015, 307–320). ZRO se odnosi na dva glavna kriterijuma podređenosti: *obavljanje posla prema uputstvima i pod nadzorom poslodavca i učešće zaposlenog u organizovanom radnom procesu kod poslodavca*. Prvi kriterijum (koji se u uporednom radnom pravu naziva „kontrola rada i uputstva“ [Evropska mreža za radno pravo n.d.] ili „test kontrole“ [Deakin i Morris 2009, 133–135]) regulisan je u ZRO u članu 31. uz dodatne odredbe. S tim u vezi, Zakonom je propisano da je zaposleni dužan da poštuje *zahteve i uputstva poslodavca* u vezi sa ispunjavanjem radnih obaveza iz radnog odnosa. Pored toga, članom 30. stav 1. ZRO predviđeno je da je zaposleni dužan da savesno obavlja poslove za koje je zaključio ugovor o radu, u toku *radnog vremena i na mestu* određenom za obavljanje poslova, poštujući *organizaciju rada i poslovnu delatnost poslodavca*. Ova zakonska odredba je usko povezana sa drugim kriterijumom podređenosti (koji se u uporednom pravu naziva „*integracija radnika u preduzeće*“ [Evropska mreža za radno pravo n.d.] ili „*test integracije*“ [Deakin i Morris 2009, 133–136]).

Pored osnovnih kriterijuma za utvrđivanje postojanja radnog odnosa, postoje i drugi značajni pokazatelji za razlikovanje ugovora o radu i ugovora o delu u makedonskom sistemu radnog prava. S tim u vezi, jedan od relevantnih pokazatelja odnosi se na pitanje

da li se rad obavlja *u okviru ili van delokruga poslodavca*, pri čemu se obavljanje poslova iz delokruga poslodavca odnosi na postojanje radnog odnosa/ugovora o radu prema članu 252. ZRO. Ostali pokazatelji koji razlikuju ugovore o radu od ugovora o delu su sledeći: *lično obavljanje posla* (u slučaju ugovora o radu samo radnik i niko drugi može da obavlja posao u njegovo ime, dok u slučaju ugovora o delu, lice koje obavlja posao može poveriti obavljanje posla trećem licu); *kontinuitet* (ugovor o radu obično podrazumeva neprekidno i relativno trajno obavljanje posla, za razliku od ugovora o delu); *snošenje rizika vezanih za rad* (po ugovorima o radu, poslodavac u potpunosti snosi rizike vezane za rad, dok po ugovorima o delu rizik snosi izvršilac posla); *način plaćanja* (po ugovorima o radu radnik stiče pravo na zaradu koja se isplaćuje periodično, u određenim vremenskim razmacima, dok po ugovorima o delu izvršilac posla najčešće prima jednokratnu novčanu naknadu nakon završetka posla) i tako dalje (Kalamatiev i Ristovski 2015, 19–27).

Osim zakonskih odredbi koje definišu pojam „radni odnos“ i njihovo teorijsko tumačenje, u Severnoj Makedoniji ne postoji posebna sudska praksa kroz koju bi se mogli analizirati kriterijumi i pokazatelji značajni za sudije radnog prava u procesu razlikovanja ugovora o radu i ugovora o delu, niti postoji bilo koji dokument ili drugi oblik mekog zakona koji je usvojila Državna inspekcija rada ili Ministarstvo rada i socijalne politike. Sve ovo može da bude i posledica činjenice da Severna Makedonija još uvek nije unela Preporuku MOR-a o radnim odnosima iz 2006. (br. 198) u svoj nacionalni zakon.

4.3.2. Pojam samozapošljavanja i utvrđivanje radnog statusa samozaposlenih lica

Definisanje pojma „samozapošljavanje“ i identifikacija lica koja mogu da spadaju u ovu kategoriju je složen pravni, ekonomski i statistički posao. Sa pravne tačke gledišta, regulatorni kontekst u kome je ovaj pojam definisan izaziva dodatne poteškoće (radno zakonodavstvo, socijalno osiguranje, korporativno pravo i poresko pravo). Pravni režim koji reguliše

samozapošljavanje u Severnoj Makedoniji može da se definiše korišćenjem dve metode, posebno: indirektne (rezidualne) metode i direktne (neposredne) metode. Na osnovu indirektne metode, samozapošljavanje može da se definiše kao antipod radnog odnosa, a samozaposlena lica kao antipod lica koja imaju radni status zaposlenih.

Definisanje pojma „samozaposlena lica“ direktnom metodom proizlazi iz definicija koje se koriste u više različitih propisa iz oblasti socijalnog osiguranja. Stoga, Zakon o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje predviđa da je „samozaposleno lice“ *fizičko lice* koje obavlja *samostalnu privrednu delatnost* ili *profesionalne ili druge intelektualne usluge* radi ostvarivanja *prihoda, za svoj račun*, pod uslovima utvrđenim u zakonu.⁸⁶

Istovetne definicije su takođe navedene i u Zakonu o penzijskom i invalidskom osiguranju⁸⁷ i Zakonu o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti.⁸⁸ Samozaposlena lica su takođe izričito uključena u lični opseg Zakona o zdravstvenom osiguranju⁸⁹ i Zakona o bezbednosti i zdravlju na radu⁹⁰. Iz definicije pojma „samozaposlena lica“ može se izvući nekoliko elemenata koji se koriste za određivanje radnog statusa ovih lica po kojima se razlikuju zaposleni. Samozaposleno lice je uvek *fizičko lice koje lično ili pretežno lično obavlja određeni posao*. Ovo lice, *samostalno* (bez ikakvih uputstava i radeći pod nadzorom, kontrolom i disciplinskim ovlašćenjem poslodavca) obavlja privrednu delatnost ili pruža profesionalne ili druge intelektualne usluge radi ostvarivanja prihoda, *za svoj račun* (a ne u ime i za račun poslodavca). Samozaposleno lice obavlja *privrednu delatnost, odnosno stručnu i drugu intelektualnu uslugu* profesionalno, odnosno kao svoje zanimanje. Rad samozaposlenog lica obavlja se u cilju *ostvarivanja prihoda* (a ne zarade).

Uprkos ovoj solidnoj definišućoj osnovi, samozapošljavanje u Severnoj Makedoniji izaziva mnoge nedoumice, prvenstveno sa aspekta korporativnog prava i poreskog prava. Pojam samozapošljavanja se izričito ne pominje ni u kontekstu Zakona o privrednim društvima niti Zakona o porezu na dohodak fizičkih lica (u daljem tekstu ZPDFL).⁹¹ Ipak, dve kategorije lica koje se obično smatraju samozaposlenim licima su: samostalni preduzetnici i samostalni vršilci delatnosti. U skladu sa ZPD, samostalni preduzetnik je fizičko lice, koje kao zanimanje obavlja neku od trgovinskih delatnosti utvrđenih članom 12. stav 1. Zakona, pri čemu lično i neograničeno odgovara za svoje obaveze svojom celokupnom imovinom u skladu sa članom 12, stav 2. Kategorija samostalni vršilac delatnosti nije izričito definisana ni u ZPD ni u ZPDFL, ali se utvrđuje isključenjem ili dedukcijom. Stoga, prema članu 8 ZPD,

pod samostalnim vršiocima delatnosti mogu da budu određena fizička lica koja se ne smatraju privrednim subjektima. Tu spadaju fizička lica koja obavljaju poljoprivrednu ili šumarsku delatnost (poljoprivrednici pojedinci); zanatlije i fizička lica koja pružaju usluge; fizička lica koja pružaju ugostiteljske usluge izdavanjem soba u mestu prebivališta i fizička lica koja se bave slobodnim profesijama (advokati, javni beležnici, lekari i drugi). S druge strane, pojam samostalni vršilac delatnosti, prema čl. 19. i 20. ZPDFL-a, ima nešto širi opseg obuhvatajući kako fizička lica koja obavljaju privrednu delatnost (samostalni preduzetnici), tako i druge grupe samostalnih vršilaca delatnosti kao što su: fizička lica koja obavljaju poljoprivrednu delatnost (poljoprivrednici pojedinci), fizička lica koja obavljaju zanatsku delatnost (zanatlija) i fizička lica koja obavljaju stručne i druge intelektualne usluge (računovodstvo, procena nepokretnosti, arhitektura, revizija, konsalting, kulturne, stomatološke delatnosti, inženjering, zdravstvo, novinarstvo, advokatska, javnobeležnička, sportska, veterinarska i druga intelektualna delatnost).

Iako pravni režimi korporativnog i poreskog prava daju relativno širok okvir za obuhvatanje samozaposlenih lica, ovaj okvir obično uključuje „tradicionalne“ oblike „regulisanog“ samozapošljavanja (zanatlije, samostalni vršilci delatnosti, poljoprivrednici pojedinci i samostalni preduzetnici) što podrazumeva obavezan upis u Centralni registar Republike Severne Makedonije, a po potrebi i prethodan obavezan upis u odgovarajući poseban registar u skladu sa pravilima koja uređuju dotičnu delatnost, odnosno zanimanje. Opcije drugih „samozaposlenih“ lica (frilensera) koji samostalno obavljaju delatnost ili zanimanje, koje se može tretirati kao „novo“ ili „moderno“, ili koje nije regulisano (npr. u IT sektoru, grafički dizajn i multimedija, zabava, razne vrste frilensera, konsultanata i tako dalje), obično su ograničeni na registraciju „neinkorporisanog“ preduzeća (na primer, samostalni preduzetnik) ili „inkorporisanog“ preduzeća (na primer, jednočlano društvo sa ograničenom odgovornošću). Prema postojećim propisima, frilenseri nemaju mogućnost da se registruju u obliku koji odgovara njihovim preferencijama da bi se smatrali osobama kojima je bliži koncept „samozapošljavanja“ nego „preduzetništva“ (vidi Perulli 2003, 10)⁹² i ugovorima koje zaključuju u svojstvu samozaposlenih lica, a koji su građansko-pravne prirode (ugovori o delu) i kao takvi se razlikuju

86 Zakon o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje, *Službeni list*, br. 142/2008, član 4, stav 1, tačka 10.

87 Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju, *Službeni list*, br. 98/2012, član 7, stav 1, tačka 7.

88 Zakon o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti, *Službeni list*, br. 37/1997, član 2, stav 1, tačka 2.

89 Zakon o zdravstvenom osiguranju, *Službeni list*, br. 65/2012, član 5, stav 1, tačka 3.

90 Zakon o bezbednosti i zdravlju na radu, *Službeni list*, br. 92/2007, član 3, stav 1, tačka 1.

91 *Službeni list*, br. 241/18.

92 U teoriji, glavni kriterijum za razlikovanje preduzetničke delatnosti i samozapošljavanja je način na koji su rad i sredstva za proizvodnju organizovani. Ako se privredna delatnost obavlja bez organizacione osnove, onda se smatra samozapošljavanjem. Inače, obično se smatra da je obavljanje delatnosti, odnosno zanimanja, organizovano u obliku „preduzeća“. Međutim, treba napomenuti da u praksi preduzetničke delatnosti često mogu biti veoma male (odnosno, nazivaju se mikropreduzećima), gde je organizacioni faktor od manjeg značaja u poređenju sa ličnim naporima koje ulaže lice koje upravlja preduzećem.

od ugovora koji se smatraju privrednim ugovorima.⁹³ Ovakvo stanje je suprotno javnom interesu, odnosno da se ova lica dovedu u režim osiguranika obaveznog socijalnog osiguranja, ali i njihovom individualnom interesu zasticanje prava iz socijalnog osiguranja. Stoga, samozaposleni „frilenseri“ najčešće posluju u domenu

sive ekonomije. Po našem mišljenju, regulatorni okvir socijalnog osiguranja, de lege ferenda, treba da obezbedi prostor za uvođenje adekvatne kategorije obveznika doprinosa za socijalno osiguranje odnosno osiguranika, u koju će biti uključeni samozaposleni radnici – frilenseri.

► 4.4. Nestandardni oblici rada u „sivoj“ zoni između zapošljavanja i samozapošljavanja (pravni okvir, praksa i perspektive buduće regulative)

4.4.1. Prikriveni radni odnos

Tradicionalno, makedonska radnopravna teorija, pod uticajem teorije radnog prava iz perioda socijalizma, smatrala je prikriveni radni odnos kao podvrstu takozvanog „faktičkog radnog odnosa“ (videti i Baltić i Despotović 1970, 41).⁹⁴ Teorija „faktičkog radnog odnosa“ je isticala nezakonit karakter *de facto* zaposlenja, na račun uvođenja pravnih mehanizama za njegovu prekvalifikaciju u „zakonski“ radni odnos (Kalamatiev i Ristovski 2015, 7–10). Noviji teorijski pristupi u Severnoj Makedoniji, inspirisani klasifikacijom MOR-a, definišu prikriveni radni odnos kao nestandardan oblik rada, ističući potrebu uvođenja odgovarajućih pravnih mehanizama za borbu protiv njega i nesigurnosti koje on izaziva u odnosu na položaj i prava radnika u rasponu od zaposlenja do socijalnog osiguranja (Ristovski 2021). Oblici prikrivenog zapošljavanja u Severnoj Makedoniji mogu se naći u različitim delatnostima u privatnom sektoru, kako u „tradicionalnijim“ (ugostiteljstvo, građevinarstvo, saobraćaj) tako i u savremenim delatnostima i zanimanjima (konsultantske usluge, marketing, mediji, informacione i komunikacione tehnologije i tako dalje). Začudo, prikriveni radni odnos je naročito prisutan u javnom sektoru (obrazovanje, zdravstvo, socijalna zaštita, organi državne uprave i tako dalje) (vidi Ministarstvo za informaciono društvo i upravu 2016)

⁹⁵. Prikriveni radni odnos se zaključuje pod „velom“

različitih određenih ili neodređenih ugovora koji samo po svom nazivu, pravnoj kvalifikaciji ili sadržaju (koji obično ne odražava stvarni odnos između stranaka) predstavljaju ugovore građanskog prava, odnosno ugovore koji se ne smatraju ugovorima o radu (na primer, ugovori o delu, ugovori o autorskom pravu, ali i ugovori o privremenim i povremenim poslovima, volonterski ugovori i tako dalje). Uprkos ovoj praksi, u Severnoj Makedoniji nedostaje sistematski pristup identifikovanju, regulisanju i borbi protiv prikrivenog zapošljavanja. Jedinствен, značajniji „normativni odgovor“ koji je propisao ZRO, usmeren protiv zloupotrebe ugovora o delu kao zameni ugovora o radu, bilo je uvođenje pokazatelja „obavljanje poslova u okviru ili van registrovane delatnosti ili zanimanja poslodavca“, čija je svrha bila da se ugovori o radu razlikuju od tzv. „posebnog ugovora“, odnosno ugovora o delu⁹⁶. Kao meru za suzbijanje prikrivenog zapošljavanja u javnom sektoru, Skupština Republike Makedonije je 2015. godine usvojila tzv. Zakon o transformaciji u stalni radni odnos⁹⁷. Ovim zakonom predviđena su lica koja imaju pravo na transformaciju radnog odnosa u stalni radni odnos (to su lica koja su radila na osnovu ugovora koji je trajao najmanje tri meseca do 30. novembra 2014. godine i koja su imala važeće ugovore u vreme donošenja Zakona), dinamika i način transformacije, ograničenja budućeg

⁹³ Prema Zakonu o obligacionim odnosima (Sl.list, br. 18/2001), privrednim ugovorima smatraju se ugovori koje trgovačka društva i druga pravna lica koja obavljaju privrednu delatnost, vlasnici radnji i druga fizička lica koja kao registrovano zanimanje obavljaju određenu privrednu delatnost, zaključuju između sebe, za obavljanje poslova koji predstavljaju predmet njihovog rada ili su u vezi sa tim poslovima. Videti član 17, stav 2.

⁹⁴ ↑Pod pojmom „faktički radni odnos“, pored „prikrivenog radnog odnosa“ (zaključivanje ugovora o delu radi prikrivanja pravog radnog statusa zaposlenog po ugovoru o radu), mogu se podrazumevati i sledeće situacije: (1) prakse zasnivanja radnog odnosa sa zaposlenim koji ne ispunjava propisane ili predviđene uslove za zasnivanje radnog odnosa; bez javnog konkursa za posao ili bez pridržavanja forme ugovora; (2) rad na crno, odnosno neprijavljen rad; (3) situacije u kojima je radni odnos nastavio da postoji uprkos nepostojanju pravnog osnova (npr. zaposleni je nastavio da radi kod poslodavca nakon isteka ugovora o radu na određeno vreme ili nakon prestanka radnog odnosa kod poslodavca).

⁹⁵ Prema relevantnim podacima iz 2016. godine, u javnom sektoru bilo je angažovano ukupno 4.684 lica sa ugovorima o volonterskom radu, ugovorima o delu, autorskim ugovorima ili drugim ugovorima. Većina ovih lica radila je u javnim zdravstvenim ustanovama, na univerzitetima, u školama i vrtićima.

⁹⁶ Za više podataka o „posebnim ugovorima“, vidi Odeljak 4.2.

⁹⁷ Zakon o transformaciji u stalni radni odnos (*Službeni list*, br. 20/2015).

zapošljavanja radnika po ugovorima o volonterskom radu i ugovorima o delu i sl.⁹⁸ Čini se da su pozitivni efekti Zakona imali jednokratno dejstvo i primenu, budući da i pored regulisanja pravog radnog statusa velikog broja lica u javnom sektoru, i dalje ima mnogo onih koji kontinuirano rade po ugovorima drugačijim od ugovora o radu i nalaze se u prikrivenim radnim odnosima.

U narednom periodu treba očekivati da će zakonodavstvo razmotriti rešenja sadržana u Preporuci MOR-a o radnim odnosima (br. 198), a posebno ona koja se odnose na uvođenje principa „primata činjenica“ i „pravne pretpostavke o postojanju radnog

odnosa“. Pravna pretpostavka o postojanju radnog odnosa trebalo bi da posluži kao pravni osnov da se lažni ugovori o radu (prikriveni radni odnos) reklasifikuju u ugovore o radu (pravi radni odnos) sa mogućnošću zahteva da se retroaktivno ostvare prava iz radnog i socijalnog osiguranja. Ovo treba da važi pod uslovom da ugovorni odnos između poslodavca i radnika ispunjava uslove za postojanje radnog odnosa, a poslodavac ne dokaže suprotno. U tom pogledu, proširenje delokruga nadležnosti Državne inspekcije rada takođe bi bilo od značaja, kao i ispitivanje njenih dosadašnjih nadležnosti.

4.4.2. Posebni ugovori kao oblici rada van radnog odnosa

U periodu pre usvajanja ZRO-a 2005. godine, mnogi poslodavci, koji nisu mogli ili nisu hteli da zaposle lica sa ugovorima o radu, često su angažovali radnike na osnovu ugovora o delu koje su nekako počeli da se „identifikuju“ kao ugovori o radu ili kao njihova zamena (Starova 2005, 274). Stoga, ZRO iz 2005. godine je u članu 252. stav 1. uveo tzv. „poseban ugovor“ koji ih definiše kao ugovore o obavljanju poslova koji su van delatnosti poslodavca, a koji imaju za predmet samostalnu izradu ili popravku određenih stvari, samostalno obavljanje određenog fizičkog ili intelektualnog rada. Posebni ugovori o kulturno-umetničkom radu mogu da se zaključe sa licem koje obavlja kulturno-umetničku delatnost iz člana 252. stav 2. Po svojoj pravnoj prirodi, posebni ugovori su tipični ugovori o delu, s tom razlikom što mogu da se zaključe za obavljanje poslova/usluga koji ne spadaju u opseg (odnosno van su opsega) delatnosti poslodavca. U savremenim oblicima organizovanja poslovnih i proizvodnih aktivnosti često postoji labava i nejasna granica između „osnovnih“ i „ostalih“ delatnosti poslodavca. Pored toga, pri upisu u trgovački registar poslodavci najčešće primenjuju tzv. „klauzulu o opštoj poslovnoj delatnosti“, što je indikacija da privredni subjekt može da obavlja sve delatnosti prema Nacionalnoj klasifikaciji delatnosti.⁹⁹ Ova situacija dovodi u pitanje primenu pokazatelja „obavljanje poslova/usluga u okviru ili van delatnosti poslodavca“ kao pokazatelja za razlikovanje ugovora o radu od ugovora o delu, i time, u izvesnom smislu, podriva

pravi značaj posebnih ugovora. Iako na prvi pogled posebni ugovori mogu da deluju kao pravni osnov za zaključivanje različitih ugovornih aranžmana (npr. podugovaranje, privremeno ustupanje zaposlenih od strane agencija i tako dalje), smatramo da je namera Zakona da pod posebne ugovore podvede samo građansko-pravni ugovori (ugovori o delu u generičkom obliku), na osnovu kojih ugovorene poslove, odnosno usluge obavljaju lično samozaposlena lica u svojstvu frilensera. Ovde pre svega spadaju ugovori o delu koji se zaključuju preko takozvanih „agencija za zaštitu autorskih prava“¹⁰⁰ gde se pored naknade koja se isplaćuje radniku plaća i porez na dohodak građana, ili u slučajevima kada je radnik neformalno angažovan i plaćen u gotovini, bez korišćenja usluga agencije za zaštitu autorskih prava. Posebni ugovori ne podležu nikakvoj formalnoj registraciji, a lica angažovana isključivo na ovaj način obično nisu obuhvaćena sistemom obaveznog socijalnog osiguranja i pojavljuju se kao „formalno“ nezaposlena lica. Period u kome se radnici angažuju po posebnom ugovoru ne računa se u radni staž kod poslodavca, a radnici praktično nemaju prava iz radnog odnosa osim određenih beneficija (kao što su zaštita zdravlja i bezbednosti na radu; zaštita od diskriminacije i zaštita od zlostavljanja na radnom mestu) koji se stižu kao posledica proširenja ličnog opsega primene nekoliko posebnih zakona (Kalamatiev i Ristovski 2020, 385–386). Sa izmenama i dopunama u pet zasebnih zakona na kojima se zasnivaju osnove radnog i socijalnog zakonodavstva Makedonije (Zakon

98 Zakon o transformaciji u stalni radni odnos, članovi 2–7.

99 Vidi Zakon o jednošalterskom sistemu i vođenju trgovinskog registra i registra drugih pravnih lica, Službeni list, br. 84/2005), član 7.

100 U makedonskom pravnom sistemu ne postoji poseban pravni akt koji reguliše nadležnosti i delatnosti takozvanih „agencija za zaštitu autorskih prava“. Ove agencije pravni osnov za svoje funkcionisanje nalaze u Zakonu o autorskom i drugim srodnim pravima („Službeni list“, br. 115/2010). Obično agencije za zaštitu autorskih prava pružaju svojim klijentima usluge angažovanja spoljnih saradnika u vezi sa sklapanjem autorskih ugovora i ugovora o delu i regulisanjem plaćanja po osnovu tih ugovora, nakon što su njihovi klijenti angažovali „spoljne“ pružaoce usluga koji su uvek fizička lica. Stoga agencije za zaštitu autorskih prava ne mogu da se izjednače sa agencijama za privremeno zapošljavanje jer one ne zapošljavaju i ne dodeljuju ugovore trećem licu za obavljanje posla, već samo regulišu „način angažovanja i plaćanja“ radnika (spoljnih pružalaca usluga) koje su već angažovali njihovi klijenti. Dok regulisanje plaćanja lica angažovanih na autorskim ugovorima služi za formalizovanje pravnog prometa sa autorima za izradu autorskih dela (npr. knjiga, računarskih programa, muzičkih dela, fotografskih dela, audio-vizuelnih dela i sl.), usluge agencija za zaštitu autorskih prava koriste se i za zaključivanje različitih ugovora o uslugama (uključujući i ugovore o privremenim i povremenim poslovima) koji se ne smatraju autorskim ugovorima (npr. ugovori o angažovanju konsultanata, lica angažovanih na promocijama i prezentacijama, kao i ugovori o povremenom angažovanju lica na tehničkim i pomoćnim poslovima).

o radnim odnosima, Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju, Zakon o zdravstvenom osiguranju, Zakon o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje i Zakon o osiguranju protiv nezaposlenosti), a koji su stupili na snagu početkom 2015. godine pokušano je da se reguliše frilensera. Osnovni cilj zakonodavca bio je da se utvrdi pravni položaj tzv. „frilensera“ i da se ova kategorija lica podvede u režim socijalnog osiguranja. U tom pogledu, tadašnje izmene i dopune Zakona o radnim odnosima koje se odnose na „posebne ugovore“, predviđale su da se na naknadu koju

radnik prima za rad/usluge koje obavlja na osnovu zaključenog posebnog ugovora plaćaju doprinosi za obavezno socijalno osiguranje u skladu sa zakonom. Ipak, nejasne zakonske odredbe koje su oblikovale pravni režim slobodnog rada, nepripremljenost državnih institucija (pre svega Fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje Makedonije) kao i neadekvatno finansijsko opterećenje lica koja su ostvarivala prihode obavljajući određeni fizički i intelektualni rad imali su za posledicu stavljanje van snage propisa o frilensera nakon samo sedam meseci od njihovog uvođenja.

4.4.3. Povremeni rad

Povremeni rad može da se definiše kao rad koji se obavlja u veoma kratkom periodu, ili povremeno i sa prekidima, često u određenom broju sati, dana ili nedelja (MRO i Evropska mreža za radno pravo 2013). Njegovi sastavni elementi su „kratkotrajnost“ i „isprekidana“ priroda rada (Stefano 2016, 424). Radnik na povremenim poslovima može da se definiše kao radnik koji obavlja privremene i povremene poslove kod poslodavca, bilo jednokratno (na veoma kratak period, čak i ako je puno radno vreme) ili povremeno (na ad-hoc osnovi), „ako“ i „kada“ poslodavac zahteva od radnika da obavlja takav posao (Macdonald 2009, 215–216). Iako se povremeni rad u različitim varijantama (kao privremeni i povremeni; sedmični, dnevni ili po satu) prvenstveno vezuje za radnopravne sisteme i praksu zemalja u razvoju, on je sve više regulisan i u razvijenim zemljama. U razvijenim zemljama postoje i drugi, slični nestandardni oblici rada, čije su glavne karakteristike neizvesna količina i raspoređenost delegiranog posla (kao kod dežurstva ili ugovora bez određenog radnog vremena), a ne „trajanje“ samog angažmana (kao kod povremenih poslova). Međutim, za razliku od povremenih poslova, gde obično nedostaje takozvana „uzajamnost obaveza“ (kao test za određivanje radnog statusa pojedinca koji se primenjuje u običajnom pravu) (videti Deakin i Morris 2009; Countouris 2015, 174)¹⁰¹ ili „kontinuitet“ (kao pokazatelj primenljiv u kontinentalnom pravu), u poslovima na poziv (dežurstvo)/ bez određenog radnog vremena, uobičajeno se smatra da postoji uzajamnost obaveza/kontinuitet, što dovodi do kvalifikacije ovog oblikaradnog angažmana kao radnog odnosa.

U Severnoj Makedoniji, povremeni rad nije posebno regulisan u radnom zakonodavstvu i zakonodavstvu socijalnog osiguranja. Izričito se pominje samo u

kontekstu poreskog prava, kroz *ugovore o privremenom i povremenom obavljanju usluga*¹⁰², predviđenih Zakonom o porezu na dohodak građana, ali Zakon ne daje definiciju koja će sadržajnije definisati ove ugovore. Kao posledica toga, ugovori o privremenom i povremenom obavljanju usluga smatraju se građansko-pravnim ugovorima, za koje se obično očekuje da budu zaključeni preko „agencije za zaštitu autorskih prava“ gde će se plaćati porez na dohodak građana. U praksi se privremeni i povremeni poslovi često obavljaju na crno, bez zaključivanja bilo kakvog pisanog ugovora, dok se plaćanje često vrši po principu „keš na ruke“. Ugovorni aranžmani koji odgovaraju prirodi privremenih i povremenih poslova (kratkotrajnost i diskontinuitet) nalaze se u obavljanju poslova za niskokvalifikovani kadar u poljoprivredi, ugostiteljstvu, građevinarstvu, kulturnim delatnostima, IT uslugama, prodaji, turizmu i sl. Nestandardni oblici zapošljavanja u makedonskom radnom zakonodavstvu, koji su po svojim karakteristikama, možda, najbliži privremenim i povremenim poslovima, su rad na određeno vreme i sezonsko zapošljavanje. Ipak, čini se da je ključna razlika između ovih oblika zapošljavanja, s jedne strane, i povremenog rada s druge strane, to što kod zapošljavanja na određeno vreme i sezonskog zapošljavanja postoji, ili se barem očekuje, neki „kontinuitet“ i relativna „stabilnost“ u obavljanju posla.¹⁰³ Važno je napomenuti da je kontinuitet ili „neprekidno obavljanje posla“ takođe element, odnosno kriterijum za postojanje radnog odnosa, koji je predviđen u definiciji radnog odnosa u ZRO, te kao takav može da se pojavi kao neka vrsta „prepreke“ za kvalifikovanje povremenih poslovnih odnosa kao radnog odnosa. Stoga, ukoliko makedonsko zakonodavstvo odluči da reguliše povremeni rad u kontekstu radnog prava, možemo

101 Pojava doktrine „uzajamnosti obaveza“, na primer, povezana je sa uticajnim delom Marka Fridlanda (Mark Freedland) (Ugovor o zapošljavanju iz 1976.) i slučajem O'Kelija i Netermera iz 1980-ih. Prema Dikinu i Morisu (Deakin i Morris), „uzajamnost obaveza“ se može shvatiti kao prisustvo međusobnih obaveza da se radni odnos održi u određenom vremenskom periodu, na primer, na primer, da rad bude dostupan u budućnosti (sa strane poslodavca) i da lice bude dostupno za rad (radnik). Vidi Simon Deakin i Gillian S. Morris (N 51) 138.

102 Vidi ZPDFL, član 14, stav 1.

103 Na primer, sezonski rad se definiše kao rad koji se obavlja u određenim periodima – sezonama, koji *ne traje duže od osam meseci u periodu od 12 uzastopnih meseci* (ZRO, član 47, stav 1). Očekuje se da će novi ZRO uvesti tzv. „ugovor o radu za stalni sezonski posao“, koji bi služio kao pravni osnov za obnovljivo sezonsko zapošljavanje, a koji bi obavezao ugovorne strane da nastave radni odnos u narednoj sezoni, nakon isteka ugovora o radu zbog završetka posla u prethodnoj sezoni.

očekivati da ga kvalifikuje kao rad „van“ radnog odnosa ili rad koji se obavlja na osnovu „mešovitog ugovora“ (između ugovora o radu i ugovora o delu) proširenjem određenih, izabranih prava iz radnog odnosa (na primer, zdravlje i bezbednost na radu, ograničeno radno vreme, dnevni i nedeljni odmor, minimalna satnica ili dnevica, kolektivna radna prava, zaštita od otkaza i tako dalje) na radnike koji obavljaju povremene poslove, i naravno, dodavanjem adekvatne socijalne zaštite. Razloge za „legalizaciju“ povremenog rada u Severnoj Makedoniji treba tražiti u potrebi za upuštanjem u borbu protiv rada na crno, kao i u smanjenju nesigurnosti „de facto“ radnika koji obavljaju povremene poslove. Makedonsko zakonodavstvo, *de lege ferenda*, moglo bi da primeni neke od regulatornih tehnika koje su poznate uporedivim sistemima radnog prava. Pod time se posebno podrazumeva: ograničenja maksimalnog trajanja povremenog rada (na nedeljnom, mesečnom i/ili godišnjem nivou) i transformacija ovog „veoma“ netipičnog oblika u „manje“ netipični oblik (kao što je rad na određeno vreme) ako radnik radi duže ili suprotno maksimalnom trajanju; ograničavanje njegove primene samo na rad/usluge van osnovne delatnosti poslodavca; utvrđivanje obima lica koja bi mogla da budu angažovana na povremenim poslovima (npr. radnici sa nepunim radnim vremenom, penzioneri, studenti, nezaposleni i sl.); produženje kvalifikacija za ostvarivanje prava, prvenstveno za sticanje prava iz socijalnog osiguranja (na primer, naknada za vreme porodijskog i roditeljskog odsustva,

za vreme privremene sprečenosti za rad zbog bolesti i povrede ili naknade za nezaposlenost) kako bi se pokrili periodi „prekida“ u ukupnom periodu kvalifikovanosti za ostvarivanje određenih prava i tako dalje. Dobra osnova za oblikovanje privremenog i povremenog rada u makedonskom radnom zakonodavstvu mogu biti pravni okviri nekoliko zemalja EU kao što su: Rumunija (koja je regulisala dnevni rad za obavljanje „nekvalifikovanih radnih aktivnosti na povremenoj osnovi“); Mađarska (reguliše tzv. „pojednostavljeno zapošljavanje“ koje se može zasnovati radi obavljanja sezonskih poslova u poljoprivredi i turizmu ili povremenih poslova u drugim sektorima); Slovačka (gde postoje tri različite šeme „ugovora o poslovima koji se obavljaju van radnog odnosa“ kao što su: ugovori o radnom učinku, sa ciljem regulisanja rada koji je ograničen postizanjem očekivanih rezultata; ugovori o radnim aktivnostima, sa ciljem regulisanja povremenih aktivnosti ograničenih vrstom posla i ugovori o privremenom radu za studente); Holandija (gde postoje tri vrste aranžmana za rad sa prekidima, kao što su: rad po pozivu (dežurstvo) ili rad u pripravnosti; ugovori bez određenog radnog vremena i ugovori na minimalni i maksimalni broj sati rada u određenom periodu); Italija (gde postoje dve vrste ugovora o radu sa prekidima, naime: prvi, u kome radnik nije obavezan da prihvata pozive i ponudu poslodavca o minimalnom obimu posla, i drugi, u kome se radnik obavezuje da prihvati pozive) i tako dalje (Stefano 2016, 438).

4.4.4. Ugovorni aranžmani koji uključuju više strana (podugovaranje)

Obično je prva asocijacija na radni angažman koji uključuje više strana rad preko agencija za privremeno zapošljavanje. Pored rada preko agencija za privremeno zapošljavanje, postoje i drugi oblici rada koji uključuju više lica. Obično je to u obliku „podugovaranja“, gde privredni subjekt kome je dodeljen ugovor za obavljanje određenih zadataka ili usluga, poverava drugom subjektu (podugovaraču) izvršenje dela zadataka ili usluga koji spadaju u delokrug dodeljenog ugovora i pružaju se konkretnom klijentu. Radni zadaci ili usluge koje obavlja podugovarač uključuju proizvodnju određene robe ili pružanje konkretnih usluga za klijenta. Za potrebe njihovog obavljanja, podugovarač angažuje radnike i nadgleda i usmerava njihov rad, čak i u slučajevima kada se radni proces odvija u prostorijama naručioca (tzv. glavnog poslodavca). Drugi oblik sličan podugovaranju je takozvana „eksternalizacija“ ili „angažovanje spoljnih saradnika“ za obavljanje posla (videti Bronstein 2009, 61)¹⁰⁴ koji može da se definiše kao ustupanje određenih

poslovnih aktivnosti (funkcija i procesa) preduzeća eksternim pružaocima usluga koji se, na osnovu (često) dugoročnog (građanskog ili komercijalnog) ugovora, obavezuju da će pružati određene usluge za preduzeća koja ih angažuju (Chamberland 2003).

Radno zakonodavstvo Severne Makedonije ne reguliše oblike rada koji uključuju više lica osim rada preko agencija za privremeno zapošljavanje.¹⁰⁵ Privatne agencije za zapošljavanje osnivaju se u postupku i pod uslovima predviđenim Zakonom o privatnim agencijama za zapošljavanje i imaju dozvolu za obavljanje usluga privremenog zapošljavanja (Kalamatiev i Ristovski 2019, 32). Nasuprot tome, drugi oblici rada u kojima učestvuje više lica obično spadaju u delokrug opšteg građanskog, odnosno privrednog prava i podrazumevaju sklapanje različitih građansko-pravnih, odnosno privrednih ugovora. U kontekstu podugovaranja (prvenstveno u sektoru građevinarstva), naročito je važno identifikovati glavnog poslodavca radnika za potrebe utvrđivanja obaveza koje nastaju

104 Dok se termin „angažovanje spoljnih saradnika (outsourcing)“ češće koristi na engleskom, „eksternalizacija“ se češće javlja u francuskom, a u španskom ovaj fenomen se različito opisuje kao „outsourcing“, „externación“ and „terciarización“.

105 Rad preko agencija za privremeno zapošljavanje je predmet regulisanja u makedonskom pravnom sistemu od 2006. godine: prvo Zakonom o agencijama za privremeno zapošljavanje iz 2006. (koji više nije na snazi), a zatim i Zakonom o privatnim agencijama za zapošljavanje iz 2018. (Sl. 113/2018), koji je trenutno na snazi.

iz sistema bezbednosti i zdravlja na radu i utvrđivanja odgovornosti u slučajevima povreda i nezgoda na radu. U tom pogledu, uprkos sumornoj definiciji koju daje ovaj zakon, Zakon o bezbednosti i zdravlju na radu (ZBZR) proširuje značenje pojma „poslodavac“ tako da uključuje i druga fizička ili pravna lica koja koriste usluge radnika po bilo kom drugom pravnom osnovu osim po osnovu ugovora o radu prema članu 3. stav 1. alineja 2. Pored toga, član 15. ZBZR predviđa da svaki put kada dva ili više poslodavaca istovremeno obavljaju delatnost na jednom mestu, moraju pismeno da se dogovore o pitanjima koja se odnose na bezbednost i zdravlje radnika. U praksi ne postoji jedinstven način

primene ove odredbe. U nekim slučajevima, svaki podugovarač je odgovoran za bezbednost i zdravlje na radu svojih radnika, dok u drugim postoji opšti plan bezbednosti i zdravlja na radu koji integriše planove pojedinačnih podugovarača. U praksi postoje i slučajevi da poslodavac, iako nema status podugovarača niti dozvolu za rad kao agencija za privremeno zapošljavanje, na osnovu ugovora, ustupa radnike koje zapošljava da obavljaju poslove kod drugog poslodavca korisnika. Makedonsko zakonodavstvo ne sadrži adekvatan pravni osnov za takav oblik angažovanja radnika za rad kod trećih lica, niti predviđa relevantna pravila o utvrđivanju odgovornosti za štetu.

4.4.5. Zavisna samozaposlenost

Prema definiciji MOR-a, zavisna samozaposlenost se definiše kao radni angažman u kojem radnik (zvanično samozaposleno lice) obavlja određene poslove, odnosno usluge za drugu ugovornu stranu (klijenta) na osnovu ugovora koji je drugačiji od ugovora o radu, ali u kojem *prihod zavisi od jednog ili malog broja klijenata i dobija smernice o tome kako treba da se obavlja posao* (MOR 2016, 36). Uprkos autoritativnom izvoru prethodne definicije, ona, međutim, u krajnjoj liniji ne prikazuje doprinos ekonomskih naspram „određenih“ pravnih pokazatelja podređenosti (na primer, davanje smernica o vremenu, mestu i sadržaju rada [Böheim i Muehlberger 2006, 2]) u definisanju radnog angažmana kao zavisne samozaposlenosti. Kod zavisne samozaposlenosti obično se smatra da je odlučujući faktor postojanje ekonomske zavisnosti ekonomski slabije strane u odnosu na ekonomski jaču stranu (ekonomska podređenost), a ne činjenica da li je lice tehnički podređeno nalogodavcu i uputstvima drugog lica (pravna podređenost) (Supiot 2001, 14). Sama činjenica da naručilac daje određena tehnička uputstva, ili „diktira“ način na koji će ugovarač organizovati svoj posao (s obzirom da ugovarač nema pristup otvorenom tržištu i stavlja svoju opremu i materijale za rad u funkciju naručioca), ne znači da su ispunjeni kriterijumi za postojanje „pravne podređenosti“ i da je radni status ugovarača status zaposlenog. Nedostatak jasnoće o stepenu doprinosa i međuzavisnosti pokazatelja ekonomske i pravne podređenosti u određivanju definicije zavisne samozaposlenosti, doprinosi neizvesnosti i potencijalnom riziku od zabune sa drugim blisko povezanim nestandardnim oblikom, tj. prikrivenim zapošljavanjem (Rosioru 2014, 287). Dakle, način na koji se definiše zavisna samozaposlenost, umnogome zavisi od pristupa i prakse nacionalne politike koja se primenjuje u različitim zemljama koje regulišu ovaj nestandardni

oblik zapošljavanja. Dok u određenim zemljama (na primer, Nemačka, Španija i tako dalje) preovlađuju „kvantitativni“ kriterijumi – ili kriterijumi koji proizlaze iz ekonomske zavisnosti osobe u odnosu na klijenta (na primer, minimalni prag prihoda koji zavisi od istog klijenta ili ograničen broj klijenata) – druge zemlje (na primer, Austrija, Italija i tako dalje) se umesto toga fokusiraju na kriterijume zasnovane na „ličnoj vezi koordinacije“ radnika sa organizacijom klijenta (De Stefano i Countouris 2019, 23). Kao pojedinci koji su „na pola puta“ između samozaposlenih i zaposlenih, zavisni samozaposleni radnici dele sličnosti i razlike sa oba. Uprkos svom formalnom statusu samozaposlenih lica, zavisni samozaposleni radnici su u poziciji ekonomske zavisnosti od jednog poslodavca (nalogodavac, klijent) kada je u pitanju veliki deo njihovih prihoda i pod određenim stepenom kontrole ili koordinacije pri obavljanju aktivnosti od strane takvog poslodavca ili poslodavaca (nalogodavaca, klijenata) (Countouris 2007, 72). To ih razlikuje od istinski samozaposlenih lica i čini ih sličnima stvarno zaposlenima. Zavisni samozaposleni radnici ne sklapaju ugovore o radu već ugovore o delu i zadržavaju određeno diskreciono pravo u pogledu načina obavljanja poslova i vremena kada se posao obavlja (Muehlburger 2007, 5). U tom smislu, oni su slični stvarno samozaposlenim licima i drugačiji od istinski zaposlenih. Ipak, za razliku od zaposlenih, zavisni samozaposleni radnici generalno nemaju koristi od zaštite koja se daje zaposlenima i zakonom i kolektivnim ugovorima (Bronstein 2009, 54). U svakom slučaju, određene zemlje koje priznaju ovaj oblik rada proširuju prava iz radnog odnosa i socijalnog osiguranja na zavisna samozaposlena lica (videti MRO 2016, 37–38).¹⁰⁶

Zavisna samozaposlenost kao „posredni“ oblik rada

¹⁰⁶ Na primer, u Nemačkoj, gde se nazivaju *licima sličnim zaposlenima*, oni imaju pravo na pristup sudovima za radne sporove, godišnji odmor, zaštitu od diskriminacije i kolektivno pregovaranje, ali nemaju zaštitu od nepravednog otpuštanja; u Italiji, gde se zovu *para-podređeni radnici*, imaju pravo na pristup sudovima za radne sporove, ograničena prava iz socijalnog osiguranja, pokrivenost propisa o BZR, ograničenu zaštitu na porodijskom odsustvu i na bolovanju, prava na kolektivno pregovaranje i prava na minimalnu naknadu i ograničenja pri prevremenom raskidu ugovora, ali nemaju pravo na zaštitu od otkaza, ograničeno radno vreme i periode odmora; U Ujedinjenom Kraljevstvu, gde su uključeni u definiciju „radnika“, imaju pravo na minimalnu zaradu i ograničeno radno vreme, ali nemaju pravo na zaštitu od otkaza i tako dalje.

između zapošljavanja i samozapošljavanja još uvek nije značajno zastupljena u zakonodavstvu zemalja Centralne i Istočne Evrope (v. Vodovnik i Korpić-Horvat 2015, 88).¹⁰⁷ Jedan od glavnih razloga je zajednička socijalistička prošlost i duga tradicija i uticaj binarnog modela na nacionalne sisteme radnog prava (Gyulavári 2014, 245). Slična situacija je i u Severnoj Makedoniji, gde ne samo da zavisna samozaposlenost nije predmet regulisanja radnog zakonodavstva i socijalnog osiguranja, već, sa retkim izuzecima među teoretičarima (vidi Kalamatiev i Ristovski 2016), nije ni adekvatno priznata od strane stručne zajednice, uključujući makedonske socijalne partnere. Ovo je zbog činjenice da u makedonskom sistemu radnog prava „ekonomska zavisnost“ (kao jedan od glavnih i preovlađujućih elemenata u određivanju zavisne samozaposlenosti) nema poseban značaj, kako u kontekstu utvrđivanja bitnih elemenata radnog odnosa tako i u kontekstu proširenja radnopravne zaštite na lica koja nemaju status radnika (zaposlenih), dok im je istovremeno potrebna odgovarajuća zaštita (vidi Tičar 2020, 520). Međutim, vredi napomenuti da je pomenutim izmenama i dopunama nekoliko zakona iz oblasti radnih odnosa i socijalnog osiguranja koji su bili na snazi u periodu od početka januara do kraja jula 2015. godine (tzv. Zakoni o frilenserima) načinjen pokušaj da se reguliše status i položaj lica koja ostvaruju prihode od obavljanja fizičkog i/ili intelektualnog rada, na osnovu jednog ili više ugovora o delu, autorskih ugovora ili drugih ugovora kojima je utvrđena naknada za obavljeni rad (vidi Kalamatiev

i Ristovski 2015, 19). Pojedinci koji pripadaju ovoj kategoriji činili su izuzetno heterogenu grupu. Ova grupa, s jedne strane, obuhvata pojedince koji obavljaju fizičke i/ili intelektualne poslove koji nemaju status nosilaca obaveznog socijalnog osiguranja u vidu zaposlenih ili samozaposlenih lica, odnosno tretirani su kao „formalno nezaposleni“, dok, s druge strane, obuhvatala zaposlene, samozaposlene i penzionere koji, osim redovnih zarada/penzija/prihoda od obavljanja registrovane delatnosti, ostvaruju i prihod po građansko-pravnim ugovorima. S obzirom na definicije zavisne samozaposlenosti u literaturi, način regulisanja statusa i položaja tzv. „frilensera“ (kao fizičkih lica koja mogu da sklope jedinstven ugovor, odnosno ugovor sa jednim klijentom, kojim se utvrđuje naknada za obavljeni posao) stvorio je određene sličnosti između njih i zavisnih samozaposlenih radnika. Međutim, zbog nekoliko zakonskih nedostataka i kritika javnosti, posebno Zakona o frilenserima, doveli su do njegovog ukidanja. Nepostojanje regulatornog okvira za regulisanje zavisne samozaposlenosti u Severnoj Makedoniji ne znači da se u praksi ne mogu naći oblici rada koji u većoj ili manjoj meri zadovoljavaju elemente zavisne samozaposlenosti. Primeri zavisne samozaposlenosti mogu se naći u raznim delatnostima kao što su: ugostiteljstvo, određene vrste pravnog zastupanja, građevinarstvo, zanati, distribucija, obrazovanje i obuka, zabava, osiguranje, mediji, marketing, telemarketing, turizam, saobraćaj i dr. (Kalamatiev i Ristovski 2016, 53).

► 4.5. Zaključak

Siva zona između zapošljavanja i samozapošljavanja i pojava specifičnih nestandardnih oblika rada čija je svrha popunjavanje ove oblasti ne nastaje nenamerno ili slučajno. Oni su posledica tektonskih promena u svetu rada. Radno pravo (kao regulatorni okvir, ali i kao naučna disciplina) suočava se sa izazovom pronalaženja odgovarajućeg načina za rešavanje ovakvih promena kako bi zadržalo svoju osnovnu i suštinsku funkciju – regulisanje položaja i prava radnika kojima je potrebna zaštita. Teorija identifikuje različite pristupe ostvarenju pomenutog cilja radnog prava, u rasponu od održavanja „statusa kvo“ i ostavljanja fleksibilne granice između radnog i građanskog prava, do redefinisanja (proširenja) pojma podređenog

rada, do stvaranja međukategorije. (tj. radni status) između podređenog rada i samozapošljavanja i utvrđivanja „tvrdog jezgra“ socijalnih prava koja važiti za sve radnike bez obzira na njihov ugovorni aranžman (Rosioru 2014, 304). Ovo poslednje je najviše u skladu sa pristupom MOR-a u određivanju ličnog i materijalnog opsega zaštite radnika na univerzalnom nivou. Prava potvrda je uspostavljanje Univerzalne garancije rada, koja garantuje *svim radnicima* (bez obzira na njihov ugovorni aranžman ili radni status) uživanje *osnovnih principa i prava rada i osnovnih uslova rada* (adekvatna zarada za život, ograničenje radnog vremena i bezbedna i zdrava radna mesta).

¹⁰⁷ Slovenija može da se izdvoji kao izuzetak iz ove grupe, jer je od 2013. godine počela da reguliše „ekonomski zavisne samozaposlene osobe“. Slovensko radno zakonodavstvo definiše ekonomski zavisno samozaposleno lice kao samozaposleno lice koje na osnovu građanskopravnog ugovora obavlja poslove lično, samostalno i uz naknadu u dužem vremenskom periodu u okolnostima ekonomske zavisnosti i ne zapošljava radnike (član 213. ZRO-1). Ekonomska zavisnost znači da osoba prima najmanje 80 posto svog godišnjeg prihoda od istog ugovornog subjekta. Kao takvi, samozaposleni obavljaju svoj posao najvećim delom za jednog klijenta, a zakonodavac je i za njih doneo ograničenu radno-pravnu zaštitu. Zaštita koju radno zakonodavstvo daje ekonomski zavisnim samozaposlenim licima sastoji se od: zabrane diskriminacije, minimalnih otkaznih rokova, zabrane raskida ugovora u slučaju neosnovanih razloga za raskid, plaćanja ugovorenog posla koji odgovara vrsti, obim i kvalitet obavljenog posla i odgovornost za štetu.

U Severnoj Makedoniji se odvija dug i tekući proces usvajanja novog Zakona o radnim odnosima. Otuda se velika očekivanja od novog zakona fokusiraju na njegove normativne odgovore na savremene izazove sa kojima se suočavaju makedonski „radnici“ i tržište rada. U tom kontekstu, očekuje se uvođenje odgovarajućih pravnih mehanizama za rešavanje problema neprijavljenog (neformalnog) rada (rada na crno) i prikrivenog zapošljavanja kako bi se zaštitili „de facto“ zaposleni i „lažni samozaposleni“ koji su isključeni iz zaštitnog okvira radnog zakonodavstva i socijalnog osiguranja. Siva zona koja pokriva prostor između podređenog rada (zapošljavanja) i samostalnog rada (samozapošljavanja) zahteva odgovarajuće regulatorne mere, ali makedonsko zakonodavstvo i dalje ima poteškoća da prepozna i pravilno reguliše samozapošljavanje. Pokušaji da se 2015. reguliše tzv. „honorarni rad“ završili su neuspehom, a pitanje

statusa i prava (pre svega socijalnog osiguranja) frilensera (kao de facto samozaposlenih lica koja zaključuju građanskopravne ugovore) i dalje ostaje nerešeno. Povremeni rad podleže regulisanju poreskog zakonodavstva i javlja se u praksi, ali još uvek nije regulisan u kontekstu zakona o radu i socijalnom osiguranju. U međuvremenu, zavisna samozaposlenost se i dalje smatra „apstraktnim“ pojmom, ne samo za opštu zajednicu već i u velikoj meri za stručnu zajednicu u zemlji, uključujući socijalne partnere. Nadajmo se da će pitanja analizirana u ovom poglavlju privući pažnju „zainteresovanih strana“ koje učestvuju u postupku oblikovanja radnog zakonodavstva i doprineti pronalaženju najadekvatnijih rešenja u domenu usvajanja novog, dugo očekivanog Zakona o radnim odnosima.

5. Uvođenje Univerzalne garancije rada u nacionalno radno pravo i praksu: poljsko stanovište, Agnieszka Zvolinska

► 5.1. Univerzalna garancija rada iz perspektive poljskog ustavnog prava i zakonskih propisa

Univerzalna garancija rada (UGR) obuhvata ravnotežu između osnovnih prava radnika – slobode udruživanja, efektivnog priznavanja prava na kolektivno pregovaranje, slobode od prinudnog rada, dečijeg rada i diskriminacije – i humanih radnih uslova – adekvatne zarade za život, ograničenja radnog vremena i bezbednog i zdravog radnog mesta (MOR 2019, 38–39). Pretpostavka da svi radnici, bez obzira na njihov ugovorni aranžman ili radni status, treba da uživaju zaštitu na radu, ogleda se u navodima da je garancija prava na rad *univerzalna*. Zakoni, propisi i kolektivni ugovori su potencijalni metodi za podizanje nivoa zaštite za sve koji rade, posebno na nacionalnom nivou.

U slučaju poljskog tržišta rada, radni odnos predstavlja središnji deo zaštite radnog prava. Svi elementi UGR važe za zaposlenog (stranu u radnom odnosu). Problematično je pitanje kako omogućiti odgovarajuću pravnu zaštitu, kako na papiru, tako i u praksi, ljudima koji rade van radnog odnosa. To mogu biti ljudi koji rade na osnovu građanskopravnih ugovora, odnosno ugovora o zastupanju, ugovora o nalogu (*umowa zlecenia*), ugovora o pružanju usluga (*umowa o świadczenie usług*) ili ugovora o obavljanju određenog zadatka (*umowa o dzieło*), uključujući samozaposlene. U poljskom zakonu o radu ne postoji zakonska definicija samozaposlenog lica. Za potrebe ovog istraživanja, imajući u vidu dosadašnju praksu, samozaposleni se može definisati kao pojedinac (fizičko lice) koje je registrovano kao preduzetnik u Centralnom registru i

podacima o privrednoj delatnosti (CEIDG) i koje obavlja privrednu delatnost u kojoj lično pruža usluge po osnovu građanskopravnih ugovora uglavnom za jedno lice koje je poslodavac.

Analiza Ustava Republike Poljske od 2. aprila 1997.¹⁰⁸ godine, čije se odredbe, u principu, direktno primenjuju¹⁰⁹, navodi na zaključak da su svi aspekti zaštite rada obuhvaćeni UGR-om zagwarantovani Ustavom. Složenije pitanje je ono koje se tiče ličnog opsega te zaštite.

Počevši od slobode udruživanja i prava na kolektivno pregovaranje – oba prava su zagwarantovana članom 59 Ustava – koji se odnosi na slobodu udruživanja u sindikate i pravo sindikata na kolektivno pregovaranje. Stoga, značajno pitanje koje se tiče ličnog opsega ustavne garancije utvrđene članom 59. jeste ko ima pravo da osniva sindikat i da se učlani u sindikat. Odgovor na ovo pitanje, iz ugla člana 59. stav 1., dat je u presudi Ustavnog suda od 2. juna 2015. godine, predmet br. K 1/13.¹¹⁰ Ova presuda je revolucionarna jer su ranije samo zaposleni angažovani po osnovu radnog odnosa imali pravo da osnivaju sindikate i pristupaju sindikatima. Sud je smatrao da je to ograničenje slobode udruživanja, kršenje poljskog ustavnog i međunarodnog prava, jer pravo na osnivanje i učlanjenje u sindikate moraju da uživaju svi radnici, uključujući i one koji obavljaju poslove van radnog odnosa, uključujući samozaposlene. Treba napomenuti kako je sud protumačio pojam „zaposleni“ u smislu

108 J.L., br. 78, tačka 483, sa dodatnim izmenama, 1997.

109 U skladu sa članom 8. stav 2. Ustava njegove odredbe važe direktno osim ako nije Ustavom predviđeno drugačije.

110 J.L. tačka 791, 2015.

člana 59. stav 1. Ustava. Prvo, Sud je pretpostavio da ustavne odredbe treba da se tumače autonomno, bez ikakvih ograničenja koja proizlaze iz zakonskih propisa koji se nalaze ispod Ustava u hijerarhiji pravnih izvora. Stoga, „zaposleni“ u smislu člana 59. stav 1. Ustava može da se razume drugačije od „zaposlenog“ u smislu člana 2. i 22. stav 1. Zakona o radu.¹¹¹ Drugo, naglašeno je da „zaposleni“ u smislu člana 59. stav 1. Ustava ne treba da se identifikuje samo pravnim odnosom koji ga povezuje sa poslodavcem. Odlučujući kriterijum da se neko lice klasifikuje kao zaposleni, prema mišljenju Suda, jeste obavljanje plaćenog posla. Tako da je „zaposleni“ u smislu člana 59. stav 1. Ustava pojedinac (fizičko lice) koje obavlja plaćene poslove za lice sa kojim je u pravnom odnosu i koje ima takve profesionalne interese u vezi sa obavljanjem tog posla koji bi mogli da budu predstavljeni kolektivno. Presuda od 2. juna 2015. godine rezultirala je izmenama zakonskih propisa o kolektivnom radnom pravu¹¹² (vidi više u odeljku 3).

I sloboda od prinudnog rada i dečiji rad su zagarantovani Ustavom. U skladu sa članom 65. stav 1. Ustava, svako ima slobodu da bira i obavlja svoje zanimanje i da bira svoje radno mesto, a izuzeci od toga moraju biti propisani zakonom. Član 65. stav 3. Ustava zabranjuje stalno zaposlenje dece mlađe od 16 godina, zahtevajući da se vrsta i priroda radnog odnosa za decu preciziraju zakonom. Iz doslovnog teksta ovih članova (upotreba reči „svako“) jasno je da lični opseg obe ustavne garancije prevazilazi zaposlenje po osnovu radnog odnosa. Sličan zaključak se tiče zabrane diskriminacije. Prema članu 32. Ustava, svi ljudi treba da su jednaki pred zakonom i imaju pravo na jednak tretman od strane organa vlasti, i niko ne sme da bude diskriminisan u političkom, društvenom ili ekonomskom životu iz bilo kog razloga.

Prelazeći na ustavne garancije humanih uslova rada, član 65. stav 4. Ustava obavezuje zakonodavca da zakonom uređuje minimalnu visinu naknade za rad ili način utvrđivanja njene visine. Očigledno, ova odredba nema direktno pravno dejstvo. Stoga, da bi se utvrdio lični opseg ove pravne zaštite naknade za rad, potrebno je analizu proširiti na zakonske odredbe. Na ovom mestu treba pomenuti Zakon o minimalnoj zaradi od 10. oktobra 2002. godine¹¹³, koji se dalje analizira u odeljku 3. Zakon definiše minimalnu mesečnu zaradu zaposlenog (stranke u radnom odnosu) i minimalnu satnicu koja, sa izuzecima, važi za lica koja rade na osnovu građanskopravnog ugovora o nalogu ili građanskopravnog ugovora o pružanju usluga. Dakle,

uopšteno govoreći, nisu sva lica koja rade pokrivena zakonskom zaštitom minimalne zarade. Na primer, ne postoji zakonska garancija minimalne zarade u slučaju samozaposlenog lica koje radi za naknadu¹¹⁴ po osnovu građanskopravnog ugovora, kada on/ona odlučuje o mestu i vremenu rada. Pored toga, Zakon o minimalnoj zaradi ne važi za lica koja rade po osnovu ugovora o zastupanju ili ugovora o obavljanju određenog posla. Takođe se mora naglasiti da je ovde reč o zakonskoj minimalnoj zaradi koja važi na nacionalnom nivou. Poređenje iznosa zakonske minimalne zarade sa troškovima života na različitim mestima na poljskoj teritoriji (posebno u Varšavi), može dovesti do zaključka da je zakonska minimalna zarada nedovoljna da bi se smatrala adekvatnom zaradom za život.

U pogledu ograničenja radnog vremena obuhvaćenog konceptom UGR, član 66. stav 2. Ustava precizira da zaposleni ima pravo na zakonom propisane slobodne dane, kao i plaćeni godišnji odmor, i da maksimalni broj radnih sati treba da biti utvrđen zakonom. Ova odredba se odnosi na „zaposlenog“ bez definisanja njegovog značenja. Ako se vratimo na argumente koje je izneo Ustavni sud u svojoj presudi od 2. juna 2015. godine, vidimo da ustavni pojam „zaposleni“ ima svoje autonomno značenje. Međutim, ne bi bilo opravdano primenjivati definiciju „zaposlenog“ formulisanu u kontekstu sloboda i prava proklamovanih u članu 59. stav 1. Ustava do člana 66. stav 2. Postoji prostor za raspravu o tome da li je značenje „zaposleni“ u članu 66. stav 2. Ustava ograničeno na lica koja rade po osnovu radnog odnosa. Međutim, pozivanje na zakonske propise (odredbe Zakona o radu) jasno pokazuje da je trenutno zakonska zaštita od nehumanog radnog vremena ograničena na one koji rade u okviru radnog odnosa. Pored toga, ograničenja u pogledu radnog vremena, uključujući garancije perioda odmora, primenjuju se uglavnom u okviru radnog odnosa. Stoga, u slučaju da zaposleni istovremeno radi kod dva različita poslodavca, zakonska ograničenja radnog vremena važe posebno za svaki radni odnos, čak i ako sa stanovišta zaposlenog njegovo ukupno radno vreme prelazi granice utvrđene propisima o radu.

Najzad, kada je u pitanju garancija bezbednog i zdravog radnog mesta i na osnovu člana 66. stav 1. Ustava, svako treba da ima pravo na bezbedne i higijenske uslove rada; način ostvarivanja ovog prava i obaveze poslodavaca utvrđuju se statutom. Doslovna formulacija člana je malo zbunjujuća. S jedne strane koristi se reč „svako“, a sa druge, član se odnosi na obaveze poslodavaca. Kada pogledamo

111 Prema Zakonu o radu od 26. juna 1974. (prečišćeni tekst, J.L., tačka 1320, sa daljim izmenama, 18.06.2020. – u daljem tekstu ZR), „zaposleni“ je lice zaposleno na osnovu ugovora o radu, tj. imenovanja, izbora, postavljenja ili zadružnog ugovora o radu – znači rad u okviru radnog odnosa pod nadzorom poslodavca

112 Zakon o izmenama i dopunama Zakona o sindikatima i drugih zakona, J.L., tačka 1608, 5. jul 2018.

113 Prečišćeni tekst, J.L., tačka 2207, 13. novembar 2020.

114 Prema Zakonu o minimalnoj zaradi, član 8d (3), „provizija“ je definisana kao naknada koja zavisi od rezultata rada koje je ostvarilo lice koje je primilo nalog ili pružilo usluge ili od rezultata delatnosti preduzetnika ili drugog subjekta za koji se poslovi/usluge obavljaju – ovi rezultati se mogu meriti posebno brojem ili vrednošću zaključenih ugovora, prodaje, izvršenih usluga.

zakonske propise, jasno je da obaveza poslodavca da obezbedi bezbedne i higijenske uslove rada¹¹⁵ obuhvata i pojedince (fizička lica) koji obavljaju poslove van radnog odnosa (takođe samozaposlene), pod uslovom da taj posao obavljaju u radnoj ustanovi ili na mestu koje odredi poslodavac (član 304 (1) Zakona o radu, u daljem tekstu ZR). U članu 304 (3) Zakona o radu pojašnjeno je da se navedena obaveza, *mutatis mutandis*, odnosi na preduzetnike koji nisu poslodavci, već organizuju rad pojedinaca (fizičkih lica) koji se

obavlja van radnog odnosa ili rad fizičkih lica koja obavljaju privrednu delatnost za svoj račun.

Da rezimiramo, svi elementi koncepta UGR prepoznati su na najvišem zakonodavnom nivou, odnosno na ustavnom nivou. Međutim, neke od ovih garancija rada nisu univerzalne jer ne važe za sva lica koja rade (posebno za lica koja rade po osnovu građanskopravnih ugovora, uključujući samozaposlene)

► 5.2. Prednosti i mane proširenja radnog odnosa na sva lica koja rade

Prema članu 22. stav 1. ZR, zasnivanjem radnog odnosa zaposleni se obavezuje da će obavljati određeni posao za poslodavca, pod njegovim nadzorom, na mestu i u vreme koje odredi poslodavac, a poslodavac se obavezuje da će zaposliti zaposlenog uz isplatu naknade. Uslovi navedeni u članu 22. stav 1. ZR koriste se za utvrđivanje postojanja radnog odnosa čak i ako stranke nisu nazvale ugovor ugovorom o radu.

Stoga, ako se ugovor nazove građanskopravnim ugovorom (na primer, ugovor o obavljanju određenog zadatka ili ugovor o pružanju usluga), dok se rad obavlja pod uslovima navedenim u članu 22. stav 1. ZR, to neće imati za posledicu uspostavljanje građanskopravnog odnosa između onog lica koje obezbeđuje posao i drugog lica koje se obavezuje na obavljanje posla.

Članom 22. stav 1. ZR precizira se teorijski model radnog odnosa, a kao posledicu omogućava poređenje modela sa datim postojećim pravnim odnosom u pogledu stepena sličnosti činilaca karakterističnih za radni odnos. Dakle, radi razlikovanja radnog odnosa od drugih pravnih odnosa, sudovi za radne sporove primenjuju tipološki metod.¹¹⁶ To znači da je za svrstavanje pravnog odnosa u radni odnos, po pravilu, odlučujući stepen u kome su faktori karakteristični

za radni odnos u datom slučaju.¹¹⁷ Treba napomenuti da pojedini autori navode da se tipološki metod sve više dopunjuje zakonskim svrstavanjem pojedinih kategorija radnih lica u kategoriju zaposlenih (Grzebyk i Pisarczyk 2011, 171). Primeri primene ovog načina svrstavanja od strane zakonodavca su lice koje u ime poslodavca rukovodi radnim mestom, lice zaposleno od strane agencije za privremeno ustupanje zaposlenih za obavljanje privremenih poslova ili zaposleni koji rade na daljinu. Zakonodavac je odredio da svako od ovih lica može biti stranka u radnom odnosu čak i ako njihovi uslovi rada ne odgovaraju u potpunosti faktorima karakterističnim za radni odnos kako je definisano u članu 22. stav 1. Zakona o radu. S druge strane, umesto primene metode svrstavanja, sudska praksa ukazuje na evoluciju u razumevanju nadzora poslodavca i uspostavlja koncept „autonomne podređenosti“ zaposlenog poslodavcu. Ovaj koncept primenjuju sudovi za radne sporove¹¹⁸ za utvrđivanje radnog statusa u slučaju lica koje se bavi kreativnim poslom kao što je rukovodilac, novinar, direktor ili druga osoba sa ovlašćenjima za samostalno odlučivanje, a važi i u slučaju lica koje radi u okviru sistema radnog vremena specifičnog za dati zadatak,¹¹⁹ mobilni zaposleni ili

115 Bezbednosno-higijenski uslovi rada navedeni su u ZR, član 207, st. 2. Postoji opšta dužnost zaštite zdravlja i života radnika obezbeđivanjem bezbednih i higijenskih uslova rada odgovarajućom upotrebom i primenom dostignuća nauke i tehnologije i obavljanjem posebnih dužnosti: (i) organizovanja rada na način koji obezbeđuje bezbedne i higijenske uslove rada, (ii) obezbeđivanje poštovanja propisa i pravila bezbednog i higijenskog rada u radnoj ustanovi, davanje uputstava za otklanjanje bilo kakvog kršenja tih pravila i propisa i nadgledanje sprovođenja tih uputstava, (iii) reagovanje na potrebe u oblasti bezbednosti i higijene rada i prilagođavanje preduzetih mera u cilju unapređenja stepena zaštite zdravlja i života, s obzirom na promenljive uslove obavljanja poslova, (iv) obezbeđivanje razvoja koherentne politike sprečavanja nezgoda na radu i profesionalnih bolesti što obuhvata tehnologiju, organizaciju rada, uslove rada, društvene odnose i uticaj faktora koji se odnose na uslove rada; (v) uzimajući u obzir zaštitu zdravlja mladih, osoba koje pružaju negu i osoba sa invaliditetom; (vi) obezbeđivanje poštovanja naloga, izjava, odluka i propisa organa koji vrše nadzor nad uslovima rada, (vii) obezbeđivanje poštovanja preporuka inspektora javnog rada.

116 Na primer, vidi Vrhovni sud, predmet br. I PKN 432/99, 9. decembar 1999, predmet br. II PK 354/09, 27. maj 2010, predmet br. II PK 27/18, 16. maj 2019, predmet br. PK 198/18, 3. decembar 2019

117 Na primer, vidi Vrhovni sud, predmet br. I PK 146/05, 7. mart 2006, predmet br. I PK 8/10, 5. maj 2010.

118 Naročito Vrhovni sud, predmet br. II PK 81/05, 13. april 2016. i presude Vrhovnog suda koje su tu pomenute.

119 Prema članu 140. Zakona o radu, na zaposlenog se može primeniti sistem vremenski određenog radnog vremena u slučajevima opravdanim datom vrstom posla, organizacijom ili mestom u kome se rad obavlja. Da bi primenio ovaj sistem, poslodavac je dužan da odredi vreme potrebno za obavljanje poverenih poslova uz ograničenje radnog vremena definisanog članom 129. ZR.

zaposleni koji radi na daljinu.¹²⁰

Definicija radnog odnosa je fundamentalna za određivanje opsega primene Zakona o radu. Prema članu 1. Zakon o radu definiše prava i dužnosti zaposlenih i poslodavaca. Na ovom mestu treba pojasniti da ZR, osim definisanja radnog odnosa, definiše i pojam „zaposlenog“ i „poslodavca“. Pod „zaposlenim“ se podrazumeva lice zaposleno na osnovu ugovora o radu, na osnovu imenovanja, izbora, postavljenja ili na osnovu zadružnog ugovora o radu¹²¹ (član 2. ZR). Pod „poslodavcem“ se podrazumeva svako lice, čak i ako nema pravni subjektivitet, i svako fizičko lice, ako zapošljava zaposlene (član 3. ZR). Čitajući članove 2. i 3. Zakona o radu zajedno sa 22. st. 1. ZR, opravdano je pretpostaviti da je: (1) zaposleni lice koje se obavezuje da kod poslodavca obavlja određeni posao pod njegovim nadzorom, na mestu i u vreme koje poslodavac odredi na osnovu ugovora o radu, imenovanja, izbora, postavljenja ili zadružnog ugovora o radu; (2) poslodavac je pravno lice ili fizičko lice koje se obavezuje da će zaposlenom obezbediti i organizovati rad (zaposliti zaposlenog) i isplaćivati mu naknadu za obavljeni rad po osnovu ugovora o radu, imenovanja, izbora, postavljenja ili zadružnog ugovora o radu. Dakle, faktori karakteristični za radni status lica su: lično obavljanje poslova za poslodavca (lični rad i relativnost rada); obavljanje poslova u kontinuitetu; obavljanje poslova pod nadzorom poslodavca, na mestu i u vreme koje odredi poslodavac; obavljanje određene vrste poslova (vrsta posla je određena u momentu zasnivanja radnog odnosa); obavljanje poslova za naknadu.

Sa teorijske tačke gledišta, upravljačka prava poslodavca su sredstvo da ispuni svoju ugovornu obavezu da zaposlenom obezbedi posao. Zaključenjem ugovora o radu poslodavac se obavezuje da organizuje rad na način koji je najpogodniji za efikasno korišćenje radnog vremena i postizanje visoke efikasnosti i odgovarajućeg kvaliteta rada zaposlenog kroz ispoljavanje njegovih/njenih sposobnosti i kvalifikacija (član 94. stav 2. ZR). Stoga, ako je zaposleni spreman da obavlja posao i sprečen je u tome iz razloga koji se pripisuju poslodavcu (na primer, nedostatak efikasne organizacije rada, prekid koji nije prouzrokovao krivicom zaposlenog, odbijanje poslodavca da dozvoli

pristup radnom mestu), poslodavac je dužan da mu isplati naknadu prema njegovoj pojedinačnoj mesečnoj stopi zarade ili satnici (član 81. st. 1. st. 2. ZR). S druge strane, zaposleni ne može da odbije da obavlja posao u vreme koji mu je određeno kao radno vreme. Čak i ako nema posla koji treba da obavi, zaposleni je dužan da ostane na raspolaganju poslodavcu u tom radnom vremenu – to znači da treba da bude spreman da pristupi poslu ako se to od njega zatraži (čl. 100. stav 2. i čl. 128. stav 1. Zakona o radu).

S druge strane, zaposleni ne može da odbije da obavlja posao u vreme koje mu je određeno kao radno vreme. Čak i ako nema posla koji treba da obavlja, zaposleni je dužan da ostane na raspolaganju poslodavcu u tom radnom vremenu – to znači da je spreman da pristupi poslu bilo ako se to od njega zatraži (čl. 100 stav 2. član 128 stav 1. ZR). Možemo da rezimiramo da dužnost poslodavca da uposli zaposlenog tako što će mu obezbediti posao, dužnost zaposlenog da bude na raspolaganju poslodavcu u ugovorenom roku i upravljačka prava poslodavca čine suštinu radnog odnosa i oni su tesno povezani i međuzavisni. Upravljačka prava poslodavca opravdavaju se time što on ima dužnost da uposli zaposlenog i činjenicom da je poslodavac, a ne zaposleni, odgovoran za organizovanje rada, pa je poslodavac taj koji snosi rizik od nastanka prepreka za obavljanje posla. Pored toga, budući da poslodavac ima pravo da jednostrano odredi obavezu zaposlenog da obavlja posao (odnosno da odredi zadatak, mesto, vreme i način na koji zaposleni treba da obavlja posao), postoji potreba za ograničenjem upravljačkih ovlašćenja poslodavca radi zaštite zaposlenog. Na primer, potreba za zaštitom zdravlja i bezbednosti zaposlenog opravdava obavezu poslodavca da poštuje zakonsko ograničenje radnog vremena i zakonsku garanciju minimalnih neprekidnih, redovnih odmora, jer o vremenu rada odlučuje poslodavac. Pošto poslodavac ima pravo da odredi mesto i način obavljanja poslova, opravdano je da se on smatra odgovornim za obezbeđivanje zdravog i bezbednog radnog mesta.

S obzirom na navedene karakteristike radnog odnosa, zamisao da se koncept radnog odnosa proširi na sve one koji rade pobuđuje sumnju. Glavno pitanje je da li je opravdano smatrati poslodavca odgovornim

¹²⁰ Kako je definisano u Zakonu o radu, član 67. stav 5. zaposleni koji radi na daljinu je zaposleni koji redovno obavlja poslove van radne ustanove uz korišćenje sredstava elektronske komunikacije i prenosi rezultate rada poslodavcu, posebno korišćenjem sredstava elektronske komunikacije. Treba pojasniti da je Zakon o posebnim merama u vezi sa sprečavanjem i suzbijanjem virusa COVID-19, drugih zaraznih bolesti i u vanrednim situacijama proisteklim iz toga, od 02.03.2020. (prečišćeni tekst, J.L. tačka 2095, sa naknadnim izmenama, 29. oktobar 2021) uveo pravnu definiciju „rada na daljinu“ (*praca zdalna*) koja se razlikuje od pravne definicije zaposlenog koji radi na daljinu u ZR. Pod radom na daljinu podrazumeva se rad ugovoren ugovorom o radu koji je poslodavac naložio da zaposleni obavlja na određeno vreme van redovnog radnog mesta (Zakon o posebnim merama u vezi sa sprečavanjem i suzbijanjem virusa COVID-19, drugih zaraznih bolesti i u vanrednim situacijama proisteklim iz toga, 2. mart 2020, član 3(1)). Mora se naglasiti da je pravo poslodavca da naloži rad na daljinu ograničeno trajanjem stanja epidemijske UGPROženosti ili stanja epidemije objavljenog zbog virusa COVID-19.

¹²¹ The most popular legal basis of the employment relationship is a contract of employment. Others – an appointment, an election, a nomination are used mostly in the public administration in situations specified by the legislator. As regards to a cooperative contract of employment, this contract is reserved for an employer that is a work cooperative and an employee who is a member of that cooperative. Najzastupljeniji pravni osnov radnog odnosa je ugovor o radu. Ostali – imenovanje, izbor, postavljenje se uglavnom koriste u javnoj upravi u situacijama koje odredi zakonodavac. Što se tiče zadružnog ugovora o radu, ovaj ugovor je rezervisan za poslodavca koji je radna zadruga i zaposlenog koji je član te zadruge.

za zaštitu radnika kada potreba za tom zaštitom ne proizlazi iz upravljačkih ovlašćenja tog poslodavca. To bi, na primer, bio slučaj kod samozaposlenog lica koje se angažuje na osnovu građanskopravnog ugovora (na primer, ugovora o pružanju usluga) i organizuje svoj rad. Kada ugovorna strana nema kontrolu nad mestom, vremenom i načinom obavljanja usluga od strane samozaposlenog lica, ne postoje opravdani razlozi da se ta strana smatra odgovornom za bezbedne i zdrave uslove rada ili za poštovanje ograničenja radnog vremena i perioda odmora. Očigledno je da je potrebna zaštita samozaposlenih lica, ali je pitanje ko i u kojoj meri treba da bude odgovoran za obezbeđivanje ovakve zaštite.

Narativ o potrebi za zaštitom radnika je sveprisutan, ali se čini da je preporučljivo dopuniti ga organizacionom funkcijom radnog prava. Ovo nas dovodi do veoma važnog pitanja zašto poslodavac (uopšteno govoreći, subjekt koji zapošljava) postoji u privredi. Bilo bi naivno tvrditi da je jedini cilj poslodavca da zaposlenom obezbedi posao i platu. Da bismo odgovorili na ovo pitanje, bilo bi od pomoći da se pozovemo na objašnjenja koja je u ekonomskoj teoriji dao Ronald Kouz (Coase 1937, 386–405). On navodi da se čini da je glavni razlog zašto je profitabilno osnovati firmu taj da postoji trošak korišćenja mehanizma cena (odnosno metoda koordinacije ekonomskog sistema koji se zasniva na pretpostavci da se ljudska aktivnost, potreba i ponuda prilagođavaju tražnji, a proizvodnja se prilagođava potrošnji procesom koji je automatski, fleksibilan i spreman da reaguje). Troškovi korišćenja mehanizma cena obuhvataju troškove pregovaranja i zaključivanja posebnog ugovora za svaku menjačku transakciju koja se odvija na tržištu. Tako, prema Kouzu, funkcionisanje tržišta nešto košta, a formiranjem organizacije i dopuštanjem nekom organu (preduzetniku) da usmerava resurse, štedi se na određenim tržišnim troškovima. On ukazuje na još jedan faktor koji može postati važan pojedincu pri odlučivanju da osnuje firmu (organizaciju) – menjačke transakcije na tržištu. Iste transakcije organizovane unutar firme često se različito tretiraju od strane vlada ili drugih tela sa regulatornim ovlašćenjima. Kouz zaključuje da bi, pošto postoje alternativni metodi organizacije – na osnovu mehanizma cena ili na osnovu toga što je neko preduzetnik – takvi propisi bi doveli do postojanja firmi koje inače ne bi imale razloga da postoje.

Primjenjujući ovo na tranziciju razmene u kojoj je ljudski rad predmet, možemo pretpostaviti da se ova transakcija razmene može izvršiti na otvorenom tržištu i koordinisati cenovnim mehanizmom, ili alternativno može da se izvrši unutar firme, u okviru radnog odnosa. Izbor između ove dve opcije, iz perspektive pojedinca, ma ko on bio /ona bila – potencijalni poslodavac ili

potencijalni zaposleni – zavisi od upoređivanja troškova transakcije na otvorenom tržištu sa troškovima transakcije u okviru firme, uključujući troškove nastale na osnovu propisa. Treba napomenuti da se poslodavac-preduzetnik može vratiti na transakciju na otvorenom tržištu kada obavljanje transakcije unutar firme stvara veće troškove od onih koji se generišu korišćenjem mehanizma cena. Međutim, isto se može odnositi i na potencijalnog zaposlenog, kada je on u mogućnosti da svojim radom na otvorenom tržištu koordinisanom mehanizmom cena zaradi više nego kod poslodavca.

Zaštita zaposlenog je glavni cilj radnog prava; međutim, to rezultira dodatnim troškovima transakcije razmene između zaposlenog i poslodavca koji inače (tj. bez primene zakona o radu) ne bi nastali. Kada se takvi troškovi mogu izbeći ili minimizirati zaključenjem transakcije razmene na otvorenom tržištu umesto unutar firme, postojaće rizik da zakon o radu ne važi za sve koji su ugovoreni da rade na ovaj način kroz mehanizam cena. Teoretski posmatrano, savršena situacija bi bila ona u kojoj troškovi transakcije uzrokovani neophodnošću zaštite zaposlenih/radnika „proizlaze iz jednačine obračuna troškova“ prilikom odlučivanja između alternativnih metoda organizovanja transakcije razmene – razmene ličnog rada za naknadu. Stoga, proširenje radnog odnosa na sva lica koja rade može da izjednači prag zaštite svih koji rade, ali u isto vreme može da minimizira podsticaje da budu poslodavci, kada bi se troškovi zaštite radnika mogli znatno smanjiti ili eliminisati korišćenjem otvorenog tržišta i mehanizma cena umesto radnog odnosa koji je neraskidivo povezan sa postojanjem firme.

Imajući u vidu ovu teorijsku perspektivu, čini se da problemi poljskog tržišta rada u pogledu efikasne zaštite svih koji rade prevazilaze želju poslodavaca da izbegnu troškove nastale primenom radnog prava. U slučaju Poljske, značajan faktor i za one koji angažuju i za one koji se angažuju za obavljanje posla – jesu troškovi koje stvaraju fiskalni propisi (porezi i propisi o socijalnom osiguranju) (za razlike između statusa samozaposlenog i zaposlenog u smislu socijalnog osiguranja kao i poreskog prava, vidi Lasocki 2021, 23–48).

Na početku treba pojasniti da, suprotno pojmovima „zaposleni“ i „radni odnos“, u poljskom zakonu ne postoji zakonska definicija „samozaposlenog lica“. Za potrebe propisa o socijalnom osiguranju položaj samozaposlenog lica je obuhvaćen definicijom „lice koje se bavi nepoljoprivrednom privrednom delatnošću“, a „privredna delatnost“ se smatra organizovanom delatnošću koja se obavlja radi profita, sopstvene koristi i na kontinuiranoj osnovi (član 8 (6) stav 1 Zakona o sistemu socijalnog osiguranja od 13.

oktobra 1998,¹²² koji se čita zajedno sa članom 3. Zakona od 6. marta 2008. – Zakon o preduzetnicima¹²³). Odluka da pruža usluge kao samozaposlena osoba – umesto da obavlja istu vrstu delatnosti kao zaposleni – dovodi do ušteda. Teret socijalnih doprinosa je znatno lakši za samozaposlenog, posebno kada započne obavljanje privredne delatnosti, u poređenju sa onima koje snosi zaposleni. Na primer, u slučaju samozaposlenog lica, osnovicu doprinosa za socijalno osiguranje (za starosnu penziju, invalidsko osiguranje i osiguranje za slučaj bolesti) samozaposleno lice iskazuje u iznosu nemanjem od zakonskog minimuma, dok u u slučaju zaposlenog, osnovica doprinosa za socijalno osiguranje je uvek njegov/njen prihod. Stoga, u slučaju samozaposlenog lica povećanje štednje po osnovu socijalnih doprinosa je direktno proporcionalno povećanju prihoda od trenutka kada njegov/njen prihod premašuje zakonski minimalnu osnovicu doprinosa za socijalno osiguranje. Pored toga, osiguranje za slučaj bolesti je obavezno u slučaju zaposlenog (zaposleni snosi troškove socijalnih doprinosa za osiguranje za slučaj bolesti u celosti), ali je dobrovoljno za samozaposleno lice. Pored toga, lice koje započinje privrednu delatnost može da se oslobodi plaćanja doprinosa za socijalno osiguranje. Na primer, on/ona mogu da budu oslobođeni socijalnog osiguranja u prvih šest meseci od početka bavljenja privrednom delatnošću. Povrh toga, lice koje se bavi nepoljoprivrednom ekonomskom delatnošću sa prihodom koji ne prelazi 120.000 poljskih zlota u prethodnoj kalendarskoj godini može da iskoristi smanjenje minimalne zakonske osnovice doprinosa za socijalno osiguranje za najviše tri godine u periodu od pet uzastopnih godina. Slična olakšica ne postoji u slučaju delatnosti koja se obavlja u okviru radnog odnosa. Takođe treba napomenuti da kada je isto lice zaposleno i bavi se nepoljoprivrednom delatnošću (na primer, kao samozaposleno lice), ono ne mora da plaća doprinose za socijalno osiguranje za svoju privrednu delatnost. Međutim, kada je isto lice

zaposleno kod više poslodavaca, svaki radni odnos predstavlja poseban osnov za socijalno osiguranje, što znači da se od njegove zarade odbijaju doprinosi za socijalno osiguranje (Lasocki 2021, 1–30). Stoga, da rezimiramo, upoređujući odnos između preduzeća (B2B) (transakcija između dva preduzetnika u okviru građanskopravnog ugovora) sa radnim odnosom u vezi sa teretom doprinosa za socijalno osiguranje, prvo dovodi do uštede za obe ugovorne strane – i onu koja daje posao kao i drugu koja obavlja posao. Ušteda znači veću neto zaradu za rad koji obavlja kao samozaposlena osoba u poređenju sa onim koji obavlja kao zaposleni. Očigledno, ušteda ide ruku pod ruku sa nižim beneficijama u socijalnom osiguranju u budućnosti. Ipak, za mnoge pojedince povećanje neto zarade ovde i sada predstavlja veću vrednost od nižih socijalnih beneficija u budućnosti. Tako se poljska fiskalna regulativa pokazuje kao jedan od faktora koji pogoduju samozapošljavanju.

Sa stanovišta propisa o socijalnom osiguranju, postoje mnoge prednosti za one koji rade kao samozaposleni, znatno više u poređenju sa položajem lica koje obavlja istu vrstu posla kao zaposleni u radnom odnosu. Fiskalni podsticaji za lice da započne obavljanje sopstvene privredne delatnosti (da bude preduzetnik umesto zaposlenog) mogu zameniti beneficije koje proizlaze iz radnog odnosa i primene zakona o radu. Sve dok se fiskalna razlika ne svede na minimum, teško je utvrditi u kojoj meri je zamena statusa zaposlenog statusom samozaposlenog izazvana željom poslodavaca da izbegnu troškove zaštite zaposlenog proizašle iz zakona o radu ili željom radnika da za svoj rad ostvare veću neto zaradu. To podrazumeva da proširenje statusa radnog odnosa na sve koji rade, kako bi se ostvarila zaštitna svrha radnog prava, treba da bude praćeno odgovarajućim izmenama poreskih propisa.

► 5.3. Alternative proširenju statusa radnog odnosa na sva lica koja rade

Rasprava o ličnom opsegu radnog prava, posebno o potrebi njegovog proširenja na osobe koje nisu zaposlene, prisutne su u doktrini poljskog radnog prava već duže vreme. Ideja koja izgleda preovlađuje u diskusiji je primena nekih, a ne svih, instituta koju su tradicionalno i neraskidivo povezane sa radnim odnosom na radne odnose koji nisu zaposlenje (na

primer, na lica zaposlena na osnovu građanskopravnih ugovora, samozaposlene). Ovaj pristup se može videti u nedavnim nacrtima zakona o radu – prvom iz 2007. koji je pripremila Komisija za kodifikaciju zakona o radu osnovana Uredbom Saveta ministara od 20. avgusta 2002. o osnivanju Komisije za kodifikaciju zakona o radu (J.L. 2002, broj 139, tačka 1167 sa izmenama),¹²⁴ i

122 Prečišćen tekst, 1. mart 2001, J.L., tačka 423, 2001.

123 Prečišćen tekst, 8. decembar 2020, J.L. tačka 162, 2002.

124 [Poljska verzija nacrtu Zakona o radu i Zakona o kolektivnom radu sa obrazloženjima.](#)

drugom iz 2018. koju je izradila Komisija za kodifikaciju zakona o radu osnovana Uredbom Saveta ministara od 9. avgusta 2016. o Komisiji za kodifikaciju zakona o radu (J.L. 2016, tačka 1366).¹²⁵

5.3. Prema konceptu uvedenom u nacrtu iz 2007. godine, svrha Zakona o radu je regulisanje zapošljavanja u okviru radnog odnosa. Međutim, u prvom članu nacrtu Zakona o radu je naglašeno da „u meri u kojoj je to neophodno za zaštitu rada, Zakon o radu reguliše „zapošljavanje“ (zatrudnienie) po osnovu drugih pravnih odnosa osim radnog odnosa.“ Radni odnos je definisan kao odnos između zaposlenog i poslodavca u kome se zaposleni obavezuje da će određeni posao obavljati lično pod nadzorom poslodavca i na sopstvenu odgovornost, a poslodavac se obavezuje da će zaposlenog zaposliti uz isplatu naknade (član 44. stav 1. nacrtu). Nacrtom su naznačena samo dva pravna osnova za radni odnos – imenovanje i ugovor o radu (član 45). Član 462 (1) definiše pojam „zaposlenja osim po osnovu radnog odnosa“, odnosno radnog odnosa sličnog zaposlenju (zatrudnienie niepracownicze) kao situacije u kojoj je lice zaposleno po osnovu ugovora koji nije ugovor o radu, lično obavlja poslove koji su kontinuirani ili se ponavljaju, za jedno lice koje ga angažuje, za naknadu koja prelazi polovinu zakonske minimalne zarade (u daljem tekstu: „angažovano lice“). Prema članu 462 (2), odredbe Zakona o radu koje važe za zaposlenog važe i za lice koje obavlja poslove za lice koje ga angažuje i od tog subjekta ostvaruje većinu svoje zarade pod uslovom da ona prelazi polovinu zakonom propisane minimalne zarade. Prema obrazloženju datom u nacrtu Zakona o radu, razlog za primenu nekih odredaba radnog prava na angažovano lice je postojanje zavisnosti između tog lica i lica koje ga je angažovalo, što se manifestuje činjenicom da rad predstavlja glavni izvor prihoda za angažovano lice. Važno je da prema nacrtu Zakona o radu angažovano lice ima znatno manju zakonsku zaštitu u odnosu na zaposlenog. Bitni elementi te zaštite su: zabrana diskriminacije, obračun prava po osnovu radnog staža na osnovu dužine zaposlenja, minimalni otkazni rokovi, zaštita od momentalnog raskida ugovora, zaštita od raskida ugovora u toku trudnoće i osam nedelja nakon porođaja, porodiljsko odsustvo, ograničena zaštita naknade, neplaćeni odmor na zahtev, zdravi i bezbedni uslovi rada i primena kolektivnih ugovora o radu.

Što se tiče nacrtu Zakona o radu iz 2018. godine, glavni akcenat je stavljen na pretpostavku da su prava radnika ljudska prava. Jedan od glavnih postulata Nacrta 2018. je uvođenje rešenja usmerenih na minimiziranje pojave zapošljavanja po tzv. građanskopravnom ugovoru o nalogu u zamenu za uvođenje fleksibilnih vrsta ugovora o radu koji se tiču kratkotrajnog rada. Stoga, prema članu 1 (1), Zakon o radu reguliše ljudska prava koja se odnose na plaćeno zaposlenje i obaveze koje iz toga proizlaze. Plaćeno zaposlenje, kako je to pojašnjeno u

članu 1. stav 2. Nacrta, može da se obavlja u okviru ili van okvira radnog odnosa ili na osnovu samozaposlenja, osim ako zakonom nije drugačije predviđeno. Nacrtom su definisani svi oblici plaćenog zaposlenja. Stoga, zasnivanjem radnog odnosa zaposleni se obavezuje da će obavljati određeni posao pod nadzorom poslodavca, a poslodavac je saglasan da zaposlenog zaposli uz naknadu (član 45). Treba naglasiti da je nacrtom Zakona o radu uvedena zakonska pretpostavka radnog odnosa. Prema članu 50, kada se pojavi značajna sumnja da li se rad obavlja u okviru radnog odnosa ili na osnovu samozaposlenja, sud odlučuje u korist radnog odnosa. Povrh toga, poslodavac koji negira postojanje radnog odnosa mora da dokaže da se rad ne obavlja pod njegovim nadzorom. Uvođenje pravne pretpostavke radnog odnosa opravdano je potrebom unapređenja radnog odnosa u kontekstu raširene zloupotrebe radnog odnosa po osnovu građanskopravnih ugovora. Rad sličan zaposlenju van radnog odnosa (zatrudnienie niepracownicze) definiše se kao situacija u kojoj lice obavlja poslove u organizacionim strukturama subjekta koji ga angažuje, s tim da Zakon dozvoljava rad van radnog odnosa [član 7. stav 1.]. Samozaposleno lice je, pak, definisano kao lice koje obavlja poslove u okviru privredne delatnosti kojom se bavi ili van te privredne delatnosti, a Zakonom se utvrđuje da li samozaposleno lice obavlja poslove u okviru ili van svoje privredne delatnosti (član 7. stav 4.). Pojam „samozaposlenog lica“ je sužen članom 177 (1). Ovim članom definisano je „ekonomski zavisno samozaposleno lice“ koje samostalno pruža usluge direktno određenom preduzetniku, licu koje nije preduzetnik ili poljoprivrednom preduzeću u proseku 21 sat nedeljno u periodu od 182 dana. Samozaposleno lice gubi status ekonomski zavisnog samozaposlenog nakon svakog perioda od 91 dan tokom kojeg je broj sati pružanja usluga manji od proseka od 21 sat nedeljno. Nacrt iz 2018. godine proširio je neke mehanizme zaštite koji tradicionalno važe u slučaju zaposlenog na ekonomski zavisno samozaposleno lice bez reklasifikacije ovog drugog u zaposlenog. Reč je o zaštiti naknade za pružanje usluga (minimalni iznos naknade, datum uplate), minimalnim otkaznim rokovima, pravu na slobodne dane, zaštiti od odgovornosti za neizvršavanje usluga u slučaju bolesti, trudnoće, u period od osam nedelja nakon porođaja i o korišćenju porodiljskog dodatka i primeni kolektivnog ugovora o radu.

Možemo da zaključimo da u oba nacrtu Zakona o radu koncept radnog odnosa uglavnom ostaje isti. Najvažnija karakteristika radnog odnosa je i dalje podređenost zaposlenog poslodavcu. Prepoznata je i potreba za zakonskom i kolektivnom zaštitom rada angažovanog lica koji nije zaposleni, uključujući i samozaposlene. Tako su u nacrtima neke odabrane zaštitne mere koje se tradicionalno primenjuju na zaposlenog proširene i shodno primenjene na samozaposlene.

Treba naglasiti da nijedan od nacrtu Zakona o radu nije obavezujući zakon. Dakle, trenutno u poljskom Zakonu o radu ne postoji zakonska definicija angažovanog lica, radnika ili samozaposlenog lica. Međutim, postoje zakonski propisi specifični za Zakon o radu koji sadrže neke zaštitne mere koje se primenjuju na lica koja rade van radnog odnosa, po uzoru na zaštitne mehanizme koji se tradicionalno primenjuju na zaposlene.

Delimična zakonska zaštita angažovanog lica osim zaposlenog obuhvata, na primer, zaštitu njegovih potraživanja od nesolventnosti poslodavca. Zakon o zaštiti potraživanja zaposlenih u slučaju nesolventnosti poslodavca od 13. jula 2006.¹²⁶ bio je jedan od prvih zakona koji je prepoznao potrebu zaštite ne samo potraživanja zaposlenog već i lica angažovanih po osnovu građanskopravnih ugovora. Prema članu 11. ovog zakona, u slučaju nelikvidnosti poslodavca, potraživanja zaposlenih se pokrivaju, u granicama utvrđenim zakonom. U smislu primene člana 11, pojam zaposleni se shvata šire nego u Zakonu o radu. U skladu sa članom 10. Zakona o zaštiti potraživanja zaposlenih u slučaju nesolventnosti poslodavca, „zaposleni“ označava pojedinca (fizičko lice) koji je zaposlen po osnovu radnog odnosa, ugovora o kućnoj radinosti (*umowa o pracę nakładcą*), građanskopravnog ugovora, kao što je ugovor o zastupanju, ugovor o nalogu ili ugovor o pružanju usluga ili obavljanju plaćenog posla po osnovu koji nije radni odnos za poljoprivrednu zadrugu – ako, s tim u vezi, on/ona podleže obavezi penzijskog i invalidskog osiguranja, izuzev lica za pomoć u kući zaposlenih kod pojedinca (fizičkog lica).

Sledeći zakonski akt, prema hronološkom redosledu, koji je usvojen u vezi sa potrebom da se zaštiti lice angažovano van radnog odnosa je Zakon od 3. decembra 2010. godine o primeni nekih propisa Evropske unije o jednakom tretmanu.¹²⁷ Zakon se, po pravilu, uskladisa članom 4. stav 2. primenjuje na uslove započinjanja i obavljanja privredne ili profesionalne delatnosti, posebno na osnovu građanskopravnog ugovora. Zabranjuje diskriminaciju pojedinaca u pogledu pola, rase, etničkog porekla, nacionalnosti, vere, veroispovesti, uverenja, invaliditeta, starosti ili seksualne orijentacije. Lice koje je pogođeno povredom načela jednakog tretmana ima pravo na naknadu štete. Povrh toga, u slučaju diskriminacije po osnovu navedenog zakona, primenjuje se princip prebacivanja tereta dokazivanja na drugu stranu. Dakle, osoba koja tvrdi da je diskriminisana mora da dokaže verovatnoću diskriminacije, dok okrivljeni treba da dokaže da do navodne diskriminacije nije došlo da bi se oslobodio odgovornosti.

Još jedan primer proširenja mera zaštite po osnovu radnog prava na angažovano lice, koje nije zaposleni, predstavlja uvođenje zakonske minimalne satnice. Zakonom od 22. jula 2016. godine o izmenama i dopunama Zakona o minimalnoj zaradi i drugih zakona¹²⁸ uvedena je minimalna satnica koja se definiše kao minimalni iznos zarade za svaki sat obavljanja naloga ili pružanja usluga na koje lice koje prihvata nalog ili pruža takve usluge ima pravo. Stoga je bitno napomenuti da je Zakonom od 22. jula 2016. uvedena pravna definicija „lica koje prihvata nalog ili pruža usluge“ (*osoba przyjmująca zlecenie lub świadcząca usługi*) koja se primenjuje isključivo u svrhu Zakona od 10. oktobra 2002. o minimalnoj zaradi.¹²⁹ Stoga, „lice koje prihvata nalog ili pruža usluge“ je: (a) pojedinac (fizičko lice) koji obavlja privrednu aktivnost registrovanu u Poljskoj ili u zemlji koja nije članica EU ili Evropskog ekonomskog prostora, a koje ne angažuje zaposlene niti ugovarači, ili (b) pojedinac koji ne obavlja privrednu delatnost – koji prihvata nalog ili pruža usluge na pravnoj osnovi građanskopravnog ugovora pomenutog u članu 734 (ugovor o nalogu) i članu 750 (ugovor o pružanju usluga) Građanskog zakonika, za preduzetnika ili drugu organizacionu jedinicu u okviru delatnosti koju obavlja.

Mere čija je svrha da zaštite zaradu lica koje prihvata nalog ili pruža usluge uključuju: (1) zakonsku minimalnu satnicu koja se utvrđuje na godišnjem nivou zajedno sa zakonskom garancijom da zarada datog lica koje prihvata nalog ili pruža usluge neće biti manja od iznosa koji proizlazi iz primene zakonom propisane minimalne satnice, (2) zabranu odricanja ili prenosa prava na zaradu u iznosu koji proizlazi iz primene zakonske minimalne satnice, (3) dužnost da isplaćuje zaradu u gotovini na redovnom mesečnom nivou (ovo poslednje u slučaju ugovora dužeg od jednog meseca) iznosa koji proizlazi iz primene zakonske minimalne satnice. Mora se razjasniti da postoje mnogi izuzeci od gore navedenih zaštitnih mehanizama. Na primer, ne važe za ugovore o nalogu ili na pružanje usluga ako lice koje prihvata nalog ili obavlja usluge odlučuje o mestu i vremenu obavljanja naloga/usluga i ima pravo na proviziju u zamenu za svoj rad/usluge (član 8d (1) stav 1 Zakona o minimalnoj zaradi).

Najnovije izmene čija je svrha proširenje zaštitnih mehanizama zakona o radu na angažovano lice koje nije zaposleni uvedene su Zakonom od 5. jula 2018. godine kojim se posebno menjaju Zakon o sindikatima, Zakon o radu i Zakon o rešavanju kolektivnih radnih sporova.¹³⁰ Zakon o izmenama i dopunama (većina njegovih odredbi) stupio je na snagu u januaru 2019. Uopšteno govoreći, glavna izmena i dopuna

126 Prečišćen tekst, 22. novembar 2019, J.L., tačka 7, sa naknadnim izmenama, 2020.

127 Prečišćen tekst, 18. novembar 2020, J.L., tačka 2156, sa naknadnim izmenama, 2020.

128 J.L., tačka 1265, 2016.

129 Prečišćen tekst, J.L., tačka 2207, 13. novembar 2020.

130 Zakon o izmenama i dopunama Zakona o sindikatima i drugih zakona, J.L., tačka 1608, 5. jul 2018.

tiče se ličnog opsega slobode udruživanja, prava na kolektivno pregovaranje i prava na štrajk. Zakon je u poljsko kolektivno radno pravo uveo pojam „osobe koja obavlja plaćeni rad“ (*osoba wykonująca pracę zarobkową*). „Osobom koja obavlja plaćeni rad“ smatra se zaposleni (u smislu Zakona o radu) ili lice koje obavlja poslove za naknadu po osnovu koji nije radni odnos, pod uslovom da za tu vrstu posla ne angažuje druga lica i ima prava i interese u vezi sa obavljanjem poslova koje može zastupati i štititi sindikat. Prema tome, definicija je dovoljno široka da obuhvati one koji obavljaju poslove po građanskopravnim ugovorima kao što su ugovor o nalogu, ugovor o zastupanju, ugovor o pružanju usluga ili ugovor o obavljanju određenog zadatka. Još jednom treba napomenuti da su ovi građanskopravni ugovori prilično zastupljeni u Poljskoj, uglavnom iz poreskih razloga. Na primer, posao koji se obavlja po ugovoru za određeni zadatak uglavnom ne podleže sistemu socijalnog osiguranja, tako da ne povlači obavezu plaćanja doprinosa za socijalno osiguranje za bilo koju od ugovornih strana. Treba dodati da su građanskopravni ugovori takođe pravni osnov za obavljanje poslova/usluga od strane samozaposlenih. Stoga, gornja definicija takođe obuhvata samozaposleno lice, uključujući i zavisno samozaposleno lice. Treba naglasiti da zavisnost (posebno ekonomska) između angažovanog lica i subjekta koji ga angažuje ne predstavlja kriterijum za definisanje opsega pojma „lice koje obavlja plaćeni rad“.

Kao rezultat izmene i dopune Zakona o sindikatima, lice koje obavlja plaćeni rad može da uživa slobodu udruživanja (kako slobodu učešća u osnivanju sindikata tako i slobodu učlanjenja u izabrani sindikat). Shodno tome, njegov/njen pravni status može biti predmet kolektivnog pregovaranja i regulisan kolektivnim ugovorima o radu. Tačnije, prema članu 21 (3) Zakona o sindikatima¹³¹ od 23. maja 1991. godine, propis Zakona o radu koji važi za kolektivno pregovaranje i kolektivne ugovore o radu podjednako je važio i za lica koja obavljaju plaćene poslove osim zaposlenih. Pored toga, njihova prava i interesi mogu biti predmet kolektivnog radnog spora i samim tim mogu ostvariti pravo na štrajk (izmene i dopune unete Zakonom od 5. jula 2018. u Zakon od 23. maja 1991. o rešavanju kolektivnih radnih sporova¹³²). Prerano je za procenu efekata ovih novih zakona. Međutim, mnogi stručnjaci su već ukazivali na nepreciznost izmenjenih odredbi, uglavnom na nejasnu formulaciju definicije „lice koje obavlja plaćeni rad“, kao i na teorijske i praktične probleme sa jednakom primenom odredaba Zakona o radu koje se odnose na kolektivno pregovaranje i kolektivne ugovore na lica koja nisu zaposleni. Glavno pitanje je pravno dejstvo kolektivnih ugovora o radu na građanskopravne ugovore (Pisarczyk 2019,

399–406; Raczkowski 2019, 358; Pawel Czernecki et al. 2022). Drugo pitanje se odnosi na primenu kolektivnog ugovora o radu na samozaposlene u kontekstu antimonopolskih zakona (pitanje je dalje objašnjeno u presudi CJUE od 4. decembra 2014. u predmetu *FNV Kunsten Informatie en Media v. Staat der Nederlanden*, predmet br. C-413/13; ECLI: EU: C: 2014:2411).

Da rezimiramo, kao rezultat parcijalne zakonske regulative, trenutno u poljskom radnom pravu postoji mnogo različitih definicija u vezi sa angažovanim licem, od kojih se svaka primenjuje za različite svrhe. Postoje posebne definicije u svrhu zaštite od nelikvidnosti poslodavca, zaštite zarada i u svrhu kolektivnog radnog prava. Čini se da su ove definicije toliko detaljne da se ne može reći da im nedostaje jasnoća. Uzimajući sve ove faktore zajedno, novonastala sofisticirana slika zakonske zaštite radnika koji nisu zaposleni ne povećava njihovu pravnu zaštitu. Moglo bi se reći da nedavne odluke poljskog zakonodavca daju sliku radnog prava u tranziciji sa radnog prava zaposlenog (shvaćenog kao strana u radnom odnosu) na radno pravo svih koji rade.

131 Prečišćen tekst, J.L., tačka 263, 12. februar 2019.

132 Prečišćen tekst, 27. januar 2021, J.L., tačka 123, 2020.

6. Od zaštite zapošljavanja do zaštite rada: rumunska perspektiva, *Raluka Dimitriu*

► 6.1. Početna tačka: pregled prekarnog rada u Rumuniji

U Rumuniji, kao i u drugim komunističkim zemljama, pre 1989. godine rad se gotovo uvek obavljao u granicama standardnog ugovora o radu. U stvari, obavljanje posla nije bilo opcija. Od „radnih ljudi u gradovima i selima“ se zahtevalo da na rad gledaju kao na „časnu dužnost“, prema članu 5 rumunskog ustava iz 1965. Neuspeh da se nađe posao smatrao se kažnjivim prekršajem.¹³³

Tek povratkom demokratije je sloboda rada mogla u potpunosti da se ostvari, kako u pozitivnom obliku (kao pravo na rad), tako i u negativnom obliku (kao pravo na nerad). Ugovori o radu su se diverzifikovali i, iako rumunsko zakonodavstvo još uvek zadržava izvesnu rigidnost u odnosu na nove ugovorne aranžmane, atipični ugovori o radu su zauzeli svoje mesto u oblasti radnih odnosa.

Neki od ovih ugovornih odnosa nude veću sigurnost od drugih. Neki od njih radnicima pružaju određenu stabilnost i predvidljivost, dok drugi ne. Neki pružaju zaštitu od rizika i omogućavaju pristojan odlazak u penziju, dok drugi drže radnike u ranjivoj situaciji. Rumunsko zakonodavstvo izgleda zastarelo u svom pristupu ograničavanju stepena ugroženosti radnika. To je svakodnevna borba koja se mora voditi da bi se obezbedio pristojan životni standard za radnike, ali se mora naglasiti da je postojanje prekarnog rada cena za slobodu rada: samo u autoritarnim društvima, gde sloboda rada nedostaje, se prekarni rad može potpuno ukloniti.

Prekarni rad zapravo nije suprotan standardnom ugovoru. Naprotiv, ugovori zaključeni na osnovu projekta, ugovori o radu sa skraćenim radnim vremenom koji bi kombinuju profesionalne opcije sa privatnim opcijama, fleksibilni radni raspored itd. mogu biti načini za fleksibilizaciju ugovornih aranžmana

koji su poželjni za obe strane i za tržište rada uopšte. Pitanje prekarnog rada javlja se kada radnik ne može slobodno da izabere određeni oblik ugovora. Ovo je trenutak kada ugovorna sloboda nestaje, a radnik je podložen povećanoj ugroženosti.

Prekarni rad se generalno opisuje kao niske plate, niska bezbednost rada, ograničena kontrola uslova na radnom mestu, niska zaštita od rizika koji utiču na bezbednost i zdravlje na radu i male šanse za stručno usavršavanje i napredovanje u karijeri (Rodgers i Rodgers 1989, 56). U ovoj perspektivi, možemo videti da u Rumuniji čak i radnici koji obavljaju redovan posao, na osnovu standardnog ugovora o radu, mogu biti izloženi određenom riziku nesigurnosti. Bez obzira na izabranu formu ugovora, rad prestaje da bude dostojanstveni rad kada ne omogućava radniku da obezbedi stabilnu i održivu egzistenciju. Uzimajući sve ovo u obzir, mogu se identifikovati kolateralne pojave prekarnog rada: određeni deficit radnog dostojanstva, neinformisanost zaposlenih o odlukama poslodavca koje bi direktno mogle da utiču na njih, nedostaci u obezbeđivanju bezbednosti i zdravlja na radu, nedostatak stručne obuka, diskriminatorski tretman i odsustvo jednakog tretmana.

Negativni trend nesigurnosti posla je pogoršan u kontekstu krize izazvane pandemijom virusa KOVID-19. Mnogi ugovori o radu su suspendovani, a zakonskim uvođenjem skraćene radne nedelje¹³⁴, mnogi zaposleni su dobili delić svoje prethodne plate. Iako su u teoriji takvi radnici spadali u kategoriju standardnih zaposlenih, po osnovu ugovora o punom radnom vremenu i na neodređeno vreme, suočavali su se sa finansijskom i ugovornom nepredvidljivošću koja je odlika prekarijata.

133 Uredba br. 153/1970 za utvrđivanje i sankcionisanje protivrečnosti u vezi sa pravilima društvenog suživota, javnog reda i mira. Br. 33, 30. April 1970. sankcioniše niz dela „počinjenih od strane osoba koje izbegavaju građansku dužnost da obezbede svoj život kroz rad, sklonih praksi parazitskog načina života.“

134 Sprovedena po Hitnoj uredbi br. 132/2020 o merama podrške zaposlenima i poslodavcima u kontekstu epidemiološke situacije izazvane širenjem koronavirusa SARS-COV-2, kao i za stimulisanje zapošljavanja, objavljenoj u Službenom glasniku, br. 720 od 10. avgusta 2020. godine.

Situacija u polju prekarnog rada u današnjoj Rumuniji je stoga izuzetno šarolika: Od neprijavljenih radnika i radnika prijavljenih na manju zaradu od realne do privremenih i povremenih poslova, kao i rada pogrešno identifikovanog kao „nezavisan“ do atipičnog rada – različite kategorije radnika su pogođene talasom prekarijata koji zahvata svet. Sada ćemo izložiti neke od načina obavljanja rada koji mogu voditi ka prekarijatu. Neprijavljeni radnici i radnici prijavljeni sa nižom spremom od istinske

Najočiglednija kategorija nezaštićenog radnika je neprijavljeni radnik. U kontekstu sve većeg broja ugovornih aranžmana koji izlaze iz okvira tradicionalnih radnih odnosa, rad na crno predstavlja kršenje zakonskih i fiskalnih obaveza u koje su često saučesnici svi učesnici: i poslodavac i zaposleni, a ponekad i javnost kao potrošači proizvoda koji su jeftiniji kao rezultat neoporezovanog rada. Što je fiskalno opterećenje veće, to je veće iskušenje da se izbegne registracija delatnosti prema zakonskim odredbama (Dimitriu 2018, 203) Kao rešenje za ovo, rumunsko zakonodavstvo je proširilo obim definicije neprijavljenog rada. U Rumuniji, Uredba Vlade o vanrednim situacijama br. 53/2017,135 izmenila je Zakon o radu uvodeći definiciju koncepta neprijavljenog rada koja daleko prevazilazi uobičajene granice pojma. Tako je, prema članu 15.1 Zakona o radu, neprijavljeni rad je danas:

- a) Zapošljavanje lica bez zaključivanju ugovora o radu u pisanom obliku na dan pre počinjanja obavljanja dužnosti.

U većini pravnih sistema, ovo je cela definicija

neprijavljenog rada. Ali rumunsko zakonodavstvo dodaje:

- b) Zapošljavanje lica bez zavođenja ugovora o radu u generalnom registru zaposlenih najkasnije dan pre početka obavljanja dužnosti. Drugim rečima, rad koji se obavlja po osnovu pisanog ali nezavedenog ugovora se smatra neprijavljenim i shodno sankcioniše..
- c) Zvanje radnika da radi tokom perioda kad je njegovo ugovor o radu suspendovan.
- d) Zvanje radnika da radi izvan radnog vremena određenog ugovorom o radu sa skraćenim radnim vremenom.

Ova odredba polazi od pretpostavke da, pošto je ugovor bio sa skraćenim radnim vremenom, posao koji se obavlja van ovog dela ugovora odvija se van ugovornih granica, tako da je radnik praktično bez ugovora.

Dakle, radi se o širokom spektru aktivnosti za koje se smatra da se obavljaju mimo ugovora o radu, a većina provera koje sprovodi inspekcija rada ima za cilj izricanje novčanih kazni za ove situacije. Štaviše, 2021. godine¹³⁶ u Zakon o radu uveden je pojam „rada prijavljenog na manju zaradu“, koji je definisan kao stvarna isplata neto plate veće od one koja je evidentirana na platnim spiskovima i u zakonskim dokumentima. U slučaju ovakvog rada postoji pismeni i registrovan ugovor o radu, ali to samo delimično odgovara realnosti odnosa između stranaka. Ovakav rad je takođe dosledno sankcionisan novčanim kaznama.

6.1.1. Zamaskiran podređen rad

U pokušaju da obezbedi zaštitu radnika od nesigurnih aranžmana rada, rumunsko zakonodavstvo se opredelilo za stroge propise i kaznene mere u slučaju nepoštovanja zakonskih pravila od strane poslodavaca. Međutim, efekat nije bio očekivan: veliki broj radnika migrirao je iz sfere radnih odnosa (odnosno iz zaštite obezbeđene radnim pravom) u sferu građanskopravnih odnosa. Tako su se sve češće sklapali takozvani „ugovori o saradnji“, koji su u stvari ugovori o radu preruseni u građanskopravne ugovore. Dakle, borba je sa fronta obezbeđivanja vrhunske zaštite zaposlenih prešla na front otkrivanja prave pravne prirode ugovora onih koji rade.

Lažni samozaposleni radnici su ljudi koji formalno sklapaju građanskopravni ugovor koji, u stvari, na suštinski način prikriva ugovor o radu.

Ponekad je klasifikacija prirode odnosa između

stranaka objektivno dvosmislena, drugi put namerno zamagljena (Rosioru 2013, 19).

Član 4 (b) Preporuke o radnim odnosima, 2006 (br. 198) predviđa da nacionalna politika treba da uključi bar mere za „borbu protiv prikrivenih radnih odnosa u kontekstu, na primer, drugih odnosa koji mogu uključivati upotrebu drugih oblika. ugovornih aranžmana koji prikrivaju pravi pravni status“, uz napomenu da prikriveni radni odnos nastaje kada poslodavac tretira pojedinca kao da nije zaposleni na način koji prikriva njegov ili njen pravi pravni status zaposlenog, te da mogu nastati situacije kada ugovorni aranžmani imaju za posledicu lišavanje radnika zaštite koja im pripada.

Takve politike je teško artikulirati, a još manje sprovesti. Rumunsko zakonodavstvo uključuje kriterijume za identifikaciju zavisnog radnog odnosa; međutim, oni

¹³⁵ Službeni glasnik, broj 644, 07.08.2017.

¹³⁶ Hitna uredba br. 117/2021 o izmenama i dopunama Zakona br. 53/2003 – Zakon o radu, Službeni glasnik, br. 951, 5. oktobar 2021..

nisu uspostavljeni u okviru pravila radnog prava već fiskalnog prava.¹³⁷ Istovremeno, svrha ovih pravila nije da se obezbedi zaštita radnika koji obavlja delatnost na osnovu lažnog građanskopravnog ugovora, već samo da se u državni budžet sliju porezi i doprinosi po osnovu zarade. Organi fiskalne kontrole vrše prekvalifikaciju prihoda po osnovu ugovora o radu

Međutim, ponekad su sudovi rada ti koji na osnovu same definicije ugovora o radu prekvalifikuju građanskopravni ugovor, kada utvrde prisustvo elemenata koji nesumnjivo dovode do identifikacije podređenog odnosa između stranaka. Na primer, u slučaju vozača zaposlenog kao samostalni podizvođač u sportskom klubu, on je proglašen zaposlenim, s obzirom na svrhu ugovora, eksplicitnog pozivanja na opis posla, nametanje radnog mesta, programa delatnosti i forme naknade.¹³⁸

U drugom slučaju, ugovor o radu zaključen sa obezbeđenjem je istekao i nakon toga su strane potpisale ugovor o saradnji (odnosno građanski ugovor). Sud je utvrdio da je posao koji je podnosilac predstavke obavljao na osnovu prvobitnog ugovora o radu bio ekvivalentan poslu koji je obavljao po ugovoru o saradnji, budući da je podnosilac i dalje obavljao istu delatnost, sa istim ciljevima i rasporedom rada. Tako je sud smatrao da je radni odnos podnosioca predstavke nastavljen i nakon formalnog raskida ugovora o radu i zaključenja ugovora o saradnji.¹³⁹

Iako postoji takva početna sudska praksa, bilo bi korisno da rumunski sudovi imaju neke pravne kriterijume sadržane u radnom zakonodavstvu i prilagođene iz perspektive radnog prava, tako da se ne moraju oslanjati samo na Preporuku MOR br. 198 (2006) o pravilima poreskog prava i o zdravom razumu. Kao što je pokazano, oslanjajući se na činjenice, umesto na formulaciju ugovora, kao pravnu osnovu za određivanje klasifikacije radnog odnosa, mehanizam klasifikacije bi mogao postati više činjenični nego čisto formalistički (De Stefano et al. 2021).

Prekarnost stoga može proizaći ne samo iz sadržaja ugovornog aranžmana već i iz njegovog fiktivnog karaktera, pri čemu je zaposleni maskiran u samozaposleno lice. Zaista, značajan broj zaposlenih je pretvoren u samozaposlene i lažne samozaposlene radnike. Oni se vraćaju na tržište rada u novom

položaju, koji ih ne samo izlaže ranjivosti i nesigurnosti, već ih drugi radnici doživljavaju kao opasnost – oblik nelojalne konkurencije.

Posebna kategorija takozvanih nezavisnih radnika je ona platformskih radnika. Mnogi od njih su angažovani na osnovu građanskopravnih ugovora, pa im nedostaje zaštita koju zakon o radu može da pruži. Ovo je trend svuda u Evropi, gde se procenjuje da devet od deset trenutno aktivnih platformi u EU klasifikuje ljude koji rade preko njih kao samozaposlene (Evropska komisija 2021). Oni su u podređenom odnosu prema korisniku posla, a platforma mu ne priznaje status poslodavca. Vraća se korak unazad i određuje klijenta kao korisnika posla. Radnik nije u direktnom kontaktu sa svojim poslodavcem (što je apstraktna „digitalna platforma“), već sa kupcima: radnik odgovara na zahteve kupaca, pod njihovom je kontrolom i ocenjuju ga kupci kroz sistem ocenjivanja platforme.

U Rumuniji, problem radnika platformi je daleko od rešavanja. U suštini, zaključuju građanske ugovore, a novo zakonodavstvo o alternativnim prevoznici (tipa Uber)¹⁴⁰ ne sadrži povoljnije odredbe, niti uspostavlja pretpostavku postojanja ugovora o radu.

Svejedno, nadamo se da će se situacija promeniti sa stupanjem na snagu buduće Evropske direktive o unapređenju uslova rada na platformama.¹⁴¹ Prema nacrtu ove nove evropske direktive, ugovorni odnos između digitalne platforme i lica koje obavlja delatnost preko te platforme se uzima za radni odnos. Ovo je, naravno, oboriva pretpostavka, koju svaka strana može oboriti. Ali uspostavljanjem ove pretpostavke, brojni građanskopravni ugovori, u kojima pružalac usluga, zapravo, nije samozaposlena osoba, biće vraćeni u sferu radnog prava.

137 Prema rumunskom fiskalnom zakonu, član 7 (3) (Zakon br. 227/2015, Službeni glasnik, br. 688, 10. septembar 2015.) samostalna delatnost (samozapošljavanje) je delatnost koju obavlja fizičko lice u svrhu ostvarivanja prihoda, ako ispunjava najmanje četiri od sledećih sedam uslova: fizičko lice slobodno određuje mesto i način obavljanja delatnosti, kao i raspored rada; fizičko lice slobodno radi za više klijenata; fizičko lice obavlja poslove (na sopstvenu odgovornost) koji nose rizik delatnosti; delatnost se obavlja korišćenjem imovine fizičkog lica koje je obavlja; delatnost obavlja fizičko lice korišćenjem svog intelektualnog kapaciteta i/ili fizičkog učinka, u zavisnosti od vrste delatnosti; fizičko lice pripada stručnom organu/redu sa ulogom zastupanja, regulisanja i nadzora profesije, prema posebnim normativnim aktima kojima se uređuje organizacija i obavljanje profesije; fizičko lice ima slobodu da obavlja delatnost neposredno, sa zaposlenim osobljem ili ugovaranjem trećih lica u skladu sa zakonom.

138 [Apelacioni sud u Konstanci, Građanski odsek I, Odluka br. 18, 2016.](#)

139 [Alba Iulia Apelacioni sud, Odluka br. 1093, 2018.](#)

140 Uredba o vanrednom stanju broj 49/2019 o aktivnostima alternativnog prevoza sa motornim vozilom i vozačem, Službeni glasnik, broj 537, 01.07.2019.

141 COM/2021/762 finalna verzija.

6.1.2. Rad na daljinu

U slučaju radnika na daljinu, rumunsko zakonodavstvo je učinilo korak ka fleksibilnosti. Zakon o radu na daljinu¹⁴² reguliše ovakvu vrstu rada na dosta fleksibilan način (u poređenju sa standardnim radom) i trenutno¹⁴³ više ne propisuje obavezno navođenje tačnog mesta rada u ugovoru. Takav posao se, dakle, može obavljati sa bilo kog mesta, a poslodavac ne mora biti obavešten o prostoru u kome radnik odlučuje da obavlja delatnost. Međutim, postoji i druga strana: s obzirom da ne zna gde se posao obavlja, poslodavcu je teško da ispunji svoje obaveze da obezbedi bezbednost i zdravlje radnika. Sindikati su izrazili nezadovoljstvo nesigurnim položajem radnika kao rezultatom ovakvog razvoja događaja.¹⁴⁴

U slučaju rada na daljinu, ugovor o radu uključuje, pored opštih elemenata, period i/ili dane kada radnik na daljinu obavlja poslove na radnom mestu koje obezbeđuje poslodavac, kao i način evidentiranja sati rada radnika na daljinu.

U Rumuniji ne postoji koncept dežurstva, niti postoji zakonska mogućnost da se zaposleni obavežu da ostanu na raspolaganju i nakon radnog vremena. U sudskoj praksi postoje načini da zaposleni traži isplatu sati rada obavljenog putem rada na daljinu nakon radnog vremena, kao i „nadoknadu za uskraćenje prava na odmor od 24 uzastopna sata koje mu garantuju nacionalni i međunarodni zakoni a u cilju obnove radne sposobnosti nakon svakog perioda od sedam uzastopnih radnih dana.”¹⁴⁵ Dakle, u teoriji, pravila o radnom vremenu su u potpunosti primenljiva na radnike na daljinu. Međutim, rumunski zakon ne reguliše pravo radnika na prekid internet konekcije. Kao rezultat toga, radnici na daljinu mogu biti pod

pritiskom da odgovore na poruke i zahteve, čak i van radnog vremena, što ima duboko negativan uticaj na njihovo slobodno vreme i njegovu predvidljivost. Tako su neki kolektivni ugovori počeli da uključuju pravila zaštite, ograničavajući mogućnost poslodavca da utiče na slobodno vreme zaposlenih.¹⁴⁶ Ali stvari se sporo razvijaju, te tako u odsustvu opšte primenljivog pravila koje zaposlenima garantuje pravo da se isključe sa interneta, oni su i dalje izloženi zloupotrebi od strane poslodavca (v. Dima and Högbäck 2020; Marica 2019, 70–78).¹⁴⁷

Po pravilu, daljinski rad se može obavljati samo uz saglasnost obe strane. Međutim, tokom pandemije donet je zakon koji je dozvolio poslodavcima da jednostrano odluče da zaposleni rade od kuće. Takva odluka je potencijalno stvarala poteškoće, posebno za zaposlene koji nisu imali potrebne uslove za rad od kuće, a koji su bili primorani da žrtvuju deo sopstvenog doma da bi obavljali posao.

Na kraju, treba istaći da je jedno od ključnih obeležja ugovora o radu na daljinu smanjenje elementa podređenosti. Zaposleni na daljinu („tele-radnici” ili „radnici na klik”) imaju koristi od funkcionalne autonomije koja je superiornija od one standardnih zaposlenih, pri čemu je njihov odnos sa poslodavcem pretežno virtuelan. Kao rezultat toga, tradicionalni kriterijumi za razlikovanje zavisnih i samozaposlenih radnika više nisu u potpunosti primenljivi. Dakle, radnik na daljinu može se naći u situaciji nosioca obaveze izvršenja poslova (poput pružaoca usluga sa građanskopravnim ugovorom), ali u položaju očigledne zavisnosti. Razlike između zaposlenog i ekonomski zavisnog radnika postaju sve manje; pravna zavisnost ustupa mesto ekonomskoj zavisnosti.

6.1.3. Rad u domaćinstvu

Međunarodna organizacija rada usvojila je Konvenciju o radnicima u domaćinstvu (br. 189) i Preporuku o radu u domaćinstvu (br. 201) 2011. godine, sa ciljem, između ostalog, da olakša organizovanje radnika u domaćinstvu i njihovih poslodavaca. Štaviše, Evropska komisija je predstavila predlog odluke Saveta kojom

ovlašćuje države članice da ratifikuju ovu Konvenciju Međunarodne organizacije rada.

Konvencija definiše rad u domaćinstvu kao rad koji se obavlja u ili za domaćinstvo ili domaćinstva, a radnik u domaćinstvu kao svako lice koje se bavi radom u domaćinstvu u okviru radnog odnosa. Nasuprot tome,

¹⁴² Zakon br. 81/2018 o regulisanju delatnosti rada na daljinu, *Službeni glasnik*, br. 296, 2. april 2018.

¹⁴³ Kao rezultat izmene i dopune Uredbe Vlade o vanrednim situacijama br. 36/2021 u vezi sa korišćenjem elektronskog potpisa u oblasti radnih odnosa i za izmenu i dopunu nekih normativnih akata, *Službeni glasnik* br. 474, 6. maj 2021.

¹⁴⁴ Smatramo da eliminisanje eksplicitnih odredbi u vezi sa radnim mestom(ima) gde radnici na daljinu mogu da obavljaju svoju delatnost slabi kontrolne kapacitete Inspektorata rada u pogledu kršenja zakona ili zloupotreba od strane poslodavaca. Skrećemo pažnju uglavnom na rizik od razvoja fenomena delimično prijavljenog rada, a posebno na prekovremeni rad u neprijavljenom i neplaćenom radu na daljinu, eventualno i preko granica koje nameće zakon o radu.

¹⁴⁵ [Apelacio0ni sud u Klužu – Odesk IV za radne sporove i socijalno osiguranje, Odluka br. 893/2017, 29. jun 2017.](#)

¹⁴⁶ Na primer, Jedinstvenim kolektivnim ugovorom o radu, član 36. stav 2., na nivou grupa jedinica, sistem službi za međusobnu pomoć zaposlenih, *Službeni glasnik*, deo V, broj 1, 29.01.2020, predviđa: „Svaka poseta ili zadatak koji poslodavac dostavi nakon radnog vremena, sa obavljanjem istog dana, smatra se prekovremenim radom i kao takav će se tretirati u skladu sa zakonom.” Slične odredbe možemo naći u [sklopljenom na nivou grupe jedinica u finansijskom sektoru \(2019-2021\)](#).

¹⁴⁷ U literaturi se pravo na odjavu pominje samo u informativne svrhe, pozivajući se na uporedno pravo, bez formulisanja predloga za njegovo uvođenje u rumunsko zakonodavstvo.

osoba koja obavlja poslove u domaćinstvu samo povremeno ili sporadično, a ne po zanimanju, nije radnik u domaćinstvu.

Rumunija nije ratifikovala Konvenciju, uprkos predlozima u tom smislu. Prema našem mišljenju, nevoljnost donosilaca političkih odluka da ratifikuju Konvenciju 189 nije uzrokovana trenutnim stanjem radnog prava. Naprotiv, rumunsko pravo ne pravi razliku između poslova koji se obavljaju u korist pravnog lica i onih koji se obavljaju u korist fizičkog lica; ne uključuje

diskriminatorne razlike između delatnosti radnika u domaćinstvu i drugih vrsta delatnosti, i ne ograničava odgovornost poslodavaca takve kategorije osoblja u odnosu na onu koja proizilazi iz drugih ugovora o radu. Međutim, problem proizilazi iz teškoća praćenja, prikupljanja statističkih podataka i posebno kontrole rada na crno. Zaista, poteškoće nisu uzrokovane stanjem zakonito zaključenih i registrovanih ugovora, već aktivnostima koje radnici u domaćinstvu obavljaju u nedostatku takvih ugovora.

6.1.4. Ranjiva pozicija radnika u slučaju rada za više strana

U praksi, radni odnos više ne podrazumeva samo dva aktera, odnosno poslodavca i zaposlenog, već može uključivati i trećeg učesnika, koji ili kontroliše poslodavca, direktno koristi rad zaposlenog ili na neki način interveniše u ugovornom odnosu, između dva. Problem je u tome što takvo treće lice to često čini bez preuzimanja bilo kakve odgovornosti u odnosu na zaposlenog, jer nema formalni status poslodavca.

Takvi trostrani radni odnosi imaju različite oblike. Od privremenog rada do angažovanja radnika, i od transnacionalnog slanja do franšiznih odnosa, zaposleni postaju predmet zahteva treće strane, koja zadržava pravo kontrole nad radnicima i povećava njihova prava. U Rumuniji je malo od ovih višestranačkih radnih odnosa pravilno regulisano i često je ispod „radara“ vlasti. Čak i kada takvi propisi postoje, oni ne uspevaju u pokušaju da efikasno zaštite radnika.

- ▶ Sudska praksa u Rumuniji nije razvila posebne alate za identifikaciju podugovaračkih odnosa, a zaštita zaposlenih se takođe vrši po obrascu tipičnog ugovora o radu, u kojem je jedina osoba odgovorna za prava radnika direktni poslodavac.
- ▶ Tipičan primer višestranačkog rada je **privremeni rad preko agencija**. U Rumuniji, ugovor o privremenim poslovima je regulisan Zakonom o radu, pravilima koja transponuju Direktivu o radu agencija za privremeno zapošljavanje 2008/104/EC. Međutim, položaj radnika na privremenim i povremenim poslovima i dalje je nesiguran. Korisnik (koji nema status poslodavca) može u bilo kom trenutku da odustane od svojih usluga, pod uslovima ugovora o nabavci koji je zaključen sa agencijom za privremeni rad¹⁴⁸ i u kome zaposleni nije strana, a ponekad nije ni upoznat sa njegovim sadržajem. Kada se korisnik odrekne usluga zaposlenog na određeno vreme, to dovodi do raskida komercijalnog ugovora koji je korisnik zaključio sa agencijom za privremeni rad. Međutim, ugovor o radu između radnika na određeno vreme i agencije za privremeni

rad se može nastaviti. Privremeni radnik može biti upućen na više uzastopnih poslova u okviru istog ugovora zaključenog sa agentom za privremeno zapošljavanje. Ali kakav je pravni status zaposlenog između zadataka? Nacionalno zakonodavstvo ne obavezuje izričito agenciju za privremeni rad da plaća radnika između zadataka; zakon samo predviđa da radnik mora ostati na raspolaganju agenciji za privremeni rad. U praksi, ovi radnici često idu na neplaćeno odsustvo između zadataka. Dakle, ovaj nedostatak predvidljivosti izlaže privremene radnike nesigurnosti i prekarnosti rada

U Rumuniji, Zakon br. 67/2006 transponovao je Direktivu o prenosu preduzeća br. 2001/23/EC u nacionalno zakonodavstvo. Međutim, u slučajevima kada se ne pronađu uslovi za prenos preduzeća¹⁴⁹ može doći do **outsorcinga aktivnosti**, kad zaštita propisana Zakonom br. 67/2006 nije primenjiva jer nije došlo do prenosa imovine ili preuzimanja osoblja.

Nakon outsorsovavanja aktivnosti, kompanija na koju su te aktivnosti prebačene moći će da uputi svog zaposlenog da obavlja istu aktivnost koju je prvobitno obavljao zaposleni preduzeća koje je izvršilo outsorcing. To ne znači nužno zaključivanje ugovora o privremenom radu. Naprotiv, zaposleni se može uputiti da obavlja stalne delatnosti, osnivanjem radnog mesta u kompaniji koja vrši outsorcing (na primer, obavljanje delatnosti čišćenja, nakon outsorsovavanja tih dužnosti).

Pošto nije privremeni radnik preko agencije, zaposleni u preduzeću na koje su poslovi prebačeni neće imati koristi od odredaba člana 5 Direktive o agencijama za privremeno zapošljavanje u vezi sa principom jednakog postupanja prema radnicima angažovanim preko agencije za privremeni rad i onima koje je preduzeće direktno zaposlilo da obavljaju isti posao, koji je transponovan u rumunski Zakon o radu. Kao rezultat toga, može imati lošije radne uslove od prvobitnog zaposlenog ili drugog zaposlenog koga je direktno angažovalo preduzeće koje je outsorsovalo

148 Zakon o radu, član 95 (4): Ugovor o radu na određeno vreme prestaje po završetku posla za koji je zaključen ili ako se korisnik odrekne usluga pre završetka posla, u skladu sa uslovima izvornog ugovora.

149 Shvaćen kao „prenos iz svojine prenosioca u vlasništvo sticaoca preduzeća, posla ili njegovog dela, sa ciljem nastavka glavne ili sporedne delatnosti, bez obzira da li se njome teži ostvarivanju dobiti.“

te poslove. Takođe, neće se primenjivati ni odredbe kolektivnog ugovora o radu na nivou preduzeća koje je autorsovalu tu aktivnost.

Pod pravim okolnostima, autorsing tako može zaobići odredbe o prenosu preduzeća i odredbe zakona o agencijama za privremeno zapošljavanje.

Mogućnost autorsinga takođe čini ranjivim prvobitne radnike preduzeća. Oni mogu ostati bez posla, a njihovu delatnost obavljaju ili frilenseri ili zaposleni u preduzeću sa kojim je prvobitni poslodavac zaključio ugovor o uslugama. Za razliku od slučaja prenosa kompanije, u slučaju autorsinga ne postoje ograničenja za otpuštanje prvobitnih radnika. Uopšteno govoreći, sudovi se ograničavaju na utvrđivanje da radno mesto više ne postoji u organizacionoj šemi, bez analize odluke o angažovanju spoljnih saradnika, što se smatra isključivim prerogativom poslodavca.¹⁵⁰

Prema rumunskom zakonu, **franšizing** je sistem marketinških proizvoda i/ili usluga i/ili tehnologija, zasnovan na stalnoj saradnji između pravno ili finansijski nezavisnih pojedinaca ili pravnih lica, preko kojeg lice, koje se zove davalac franšize, daje drugom

licu tzv. primaocu franšize, pravo i nameće obavezu poslovanja, u skladu sa konceptom davaoca franšize.

Primalac franšize koristi svoje zaposlene, a rumunski zakon ne stavlja nikakvu odgovornost na davaoca franšize u odnosu na njih. Međutim, u praksi davalac franšize učestvuje u zapošljavanju i obuci zaposlenih kod primaoca franšize i vrši određenu kontrolu nad kadrovskom politikom korisnika franšize.

Sloboda primaoca franšize da zapošljava, otpušta i kolektivno pregovara sa svojim zaposlenima ponekad je ograničena pravom davaoca franšize da kontroliše neke od svojih odluka o ljudskim resursima. Ako primalac franšize odluči da otpusti zaposlene, iz razloga koji se njima ne mogu pripisati, sudska analiza će se fokusirati na stvarni i ozbiljan razlog otpuštanja striktno u odnosu na primaoca franšize, čak i ako je odluku o otpuštanju nametnuo davalac franšize primaocu franšize.¹⁵¹

Takođe, u praksi, prava na platu za svako radno mesto utvrđuju se ugovorom o franšizi, čime se ograničava mogućnost individualnog ili kolektivnog pregovaranja na nivou poslodavca (v. Lokiec 2017, 79).¹⁵²

6.1.5. Radnici na probnom radu

Zaštita zaposlenih tokom probnog rada je stalna briga za teoriju i praksu radnog prava, jer se pravila zaštite u ovom periodu kada je radnik najugroženiji mogu prilično lako zaobići.

Tokom ili na kraju probnog perioda, bilo koja strana može raskinuti ugovor nakon jednostavnog obaveštenja bez prethodnog obaveštenja. Raskid ne podleže nikakvoj prethodnoj proceduri. Ako inicijativu za raskid ugovora podnese poslodavac, nema potrebe da se navode razlozi i/ili da se postupa po uobičajenom postupku za otkaz.

Probni rad je stoga period krajnje ranjivosti za zaposlenog kada njegov/njen ugovor (iako zaključen) može biti raskinut u bilo kom trenutku jednostavnim pismenim obaveštenjem. Zaposleni na probnom radu su, u principu, predmet prekarnog rada zbog nepredvidivosti radnog odnosa. Mogućnost poslodavca da raskine ugovor u bilo kom trenutku

podriva premisu stabilnosti rada koja generalno karakteriše ugovor o radu. To je verovatno razlog što je Zakonom br. 283/2022,¹⁵³ kojim je izmenjen Zakon o radu decembra 2022. godine, uveden član 62 (4), koji se takođe odnosi na otpuštanje tokom ili na kraju probnog roka. Ova odredba kaže da zaposleni koji smatraju da su otpušteni zbog ostvarivanja prava mogu tražiti od poslodavca da u pisanoj formi navede razloge na kojima je doneta odluka o prestanku radnog odnosa. Izgleda da je zakonodavac imao nameru da obezbedi da zaposleni čiji su ugovori raskinuti tokom ili na kraju probnog roka mogu da traže opravdanje za raskid. Ovo opravdanje nije isto kao ono koje poslodavac duguje u slučaju otkaza, već je sažeto obrazloženje koje ima za cilj da otkloni sumnju da do otkaza nije došlo iz razloga vezanih za sposobnosti zaposlenog.

150 V. Apelacioni sud u Klužu – *Odsek IV za radne sporove o socijalno osiguranje*, Odluka br. 1381/2020 o radnim sporovima, žalba podneta 07. decembra 2020. U *Odluci Apelacionog suda u Ploestiju br. 1067, 25. maj 2010*, prvostepeni sud je presudio da smanjenje delatnosti ne može biti samo povod za otpuštanje zaposlenog, te da njegovo otpuštanje ne može biti praćeno zaključenjem ugovora o djelu sa drugim preduzećem koje u predmetu delatnosti daje upravo iste dužnosti koje je otpušteni prethodno obavljao, jer tada ne bi postojao pravi i ozbiljan osnov za otkaz. Međutim, Apelacioni sud Ploiesti je presudio da je „da bi se zadržao pravi i ozbiljan uzrok reorganizacije, dovoljno je da poslodavac teži efikasnosti svoje aktivnosti kako bi maksimalno efikasno koristio ljudske i finansijske resurse, budući da je isključivi atribut poslodavca da odlučuje o organizaciji njegove delatnosti. (...) Poslodavac je slobodan da upravlja kadrovskom politikom u pravcima koje smatra odgovarajućim za efikasnost delatnosti.”

151 Na primer, *Odluka suda u Klužu br. 2343*, 6. novembra 2020. godine, gde su otkazi određeni odlukom davaoca franšize da zatvori 19 prodavnica u Rumuniji. Međutim, treba napomenuti da je u tom slučaju otkaze sud potvrdio i na osnovu dokaza o smanjenju prodaje davaoca franšize.

152 Na primer, *Odluka suda u Hunedoari br. 1631*, 2. oktobar 2018, nivoi zarada su uključeni u ugovor o franšizi. U pravnoj literaturi se smatra da bi ograničavanje sposobnosti zaposlenih primaoca franšize za kolektivno pregovaranje trebalo da povuče odgovornost davaoca franšize u radnom odnosu između korisnika i zaposlenih.

153 *Službeni glasnik* br.1013 od 19.10.2022.

6.1.6. Radnici koji nemaju ugovor o radu

Neki ugovori po kojima se obavljaju podređeni poslovi ne predstavljaju ugovore o radu i stoga ne podležu Zakonu o radu. Reč je o ugovorima srodnim ugovoru o radu, koje je zakonodavac odlučio da reguliše posebnim zakonima. Ovo je slučaj, na primer, za nadničare ili pripravnike koji nisu zaposleni, ali uživaju niz zaštitnih radnih prava. Isto tako, prema odredbama rumunskog zakonodavstva,¹⁵⁴ zadruga zaključuju sporazum analogan ugovoru o radu, a da radnici zapravo nisu zaposleni.

Zakonodavstvo koje se primenjuje na nadničare¹⁵⁵ menja se najmanje 9 puta u poslednjih 12 godina, dok zakonodavna vlast pokušava da pronađe delotvorne načine da ih zaštiti od zlostavljanja. Teoretski, nadničari su izloženi prekarnom radu i ranjivosti različitih vrsta. Dakle, zakon ih štiti, a to čini tačnije time što poslodavcima nadničara nameće toliko zadataka i odgovornosti da se destimuliše zapošljavanje nadničara.

Što se tiče pripravnika, stvari nisu radikalno drugačije. Zaključuju ugovor o praksi,¹⁵⁶ koji im, iako nije ugovor o radu, nudi određena radna prava, posebno u pogledu radnog vremena i naknade, a poslodavcu nameće i značajne obaveze. U praksi, međutim, neformalno, neplaćeno stažiranje se više koristi od onih koje su regulisane zakonom. Čini se da je ovo jedno od najtežih pitanja u politici protiv prekarnog rada: kako je moguće da radnik bude zaštićen od nesigurnosti i zloupotreba, a da poslodavac nije toliko opterećen poreskim i birokratskim opterećenjima da u potpunosti odustane od takvih ugovora? Isto tako, kako se može sačuvati ugovorna sloboda stranaka i njihovo pravo da izaberu svoju ugovornu formulu, a da tu slobodu poslodavac ne iskoristi u svrhu prinude i iskorišćavanja radnika?

Zato je teško naći efikasna rešenja: tržište rada reaguje kao živi organizam, često na neočekivane načine.

► 6.2. Radni odnos i kolektivno pregovaranje

Ranjivost radnika, uzrokovana lošim propisima ili zaobilaznjem zakonskih pravila na individualnom nivou, može se nadoknaditi robusnim kolektivnim odgovorom. Kolektivno pregovaranje je izvor balansiranja regulatornih nedostataka.

Problem je u tome što su u Rumuniji kolektivni radni odnosi postali sve više nestrukturirani, tako da radnici, a posebno oni koji su zaključili netipične ugovore o radu, teško mogu naći zaštitu u solidarnosti koja predstavlja temelje kolektivnog radnog prava. Zaista, prelazak na atipične i nekonvencionalne radne odnose umanjio je jedinstvo radnika i mogućnost da se kolektivno organizuju.

Nedostaci kolektivnog pregovaranja i socijalnog dijaloga u celini dosledno su bili predmet preporuka koje je Rumunija dobila u kontekstu Evropskog semestra. Preporuka za jačanje socijalnog dijaloga se ponavlja iz godine u godinu, gotovo identično,¹⁵⁷ a kriza izazvana pandemijom virusa COVID-19 samo je

još jednom istakla nedostatke ovog dijaloga.

Mnogo je debata o ulozi zakonodavne vlasti u odnosu na socijalni dijalog. U suštini, kada interveniše u prostoru socijalnog dijaloga, zakonodavstvo može u nekim slučajevima omogućiti socijalnim partnerima da izgrade sopstvene pravne konstrukcije, a u drugim slučajevima može stimulisati kreativnost socijalnih partnera, podstičući samoregulaciju. U suštini, u Rumuniji zakonodavstvo ne čini ni jedno ni drugo.

Zaista, u Rumuniji, čak i više nego u drugim državama, postoji duboka kriza kolektivnih radnih odnosa, čemu su doprineli i zakonodavstvo i nespretnost socijalnih partnera, a koja je dodatno pojačana pandemijom. Podsticanje kolektivnog pregovaranja i povećanje broja zaposlenih obuhvaćenih kolektivnim ugovorima (cilj koji nikada nije izričito sadržan u javnim politikama u Rumuniji) zahtevaće značajno uprezanje društvene solidarnosti (Dimitriu 2021, 585–596). Neki koraci su, međutim, preduzeti kroz usvajanje novog Zakona o

154 Zakon br. 1, 2005. o organizaciji i funkcionisanju zadruga, *Službeni glasnik*, br. 368, 20. maj 2014. i Zakon br. 566/2004 o zemljoradničkim zadrugama, *Službeni glasnik*, br. 1236, 22. decembar 2004. Izmene i dopune.

155 Zakon br. 52/2011 o obavljanju povremenih poslova koje obavljaju nadničari, *Službeni glasnik*, br. 947, 22. decembar 2015. godine.

156 Uređeno Zakonom br. 176, 2018 o pripravničkom stažu, *Službeni glasnik*, broj 626, 19.07.2018.

157 „Funkcionisanje socijalnog dijaloga ostaje ograničeno, posebno na nivou sektora“, COM/2020/523 final (navod 25); „Socijalni dijalog karakteriše niska pokrivenost kolektivnim ugovorima, posebno na sektorskom nivou“, COM/2019/523 final (Uvodna izjava 16); „Socijalni dijalog karakteriše nizak nivo kolektivnog pregovaranja, posebno na nivou sektora“, COM/2018/422 final (navod 13); „Socijalni dijalog i dalje karakteriše nisko kolektivno pregovaranje na nivou sektora i institucionalne slabosti koje ograničavaju efikasnost reformi“, COM/2017/522 final (navod 17).

socijalnom dijalogu br. 367/2022.158 Trenutno je za formiranje sindikata potreban broj od najmanje 10 radnika iz istog preduzeća ili najmanje 20 radnika iz različitih preduzeća istog sektora. Prema prethodnom zakonu, za formiranje sindikata bilo je potrebno najmanje 15 zaposlenih iz istog preduzeća. Pored toga, smanjeni su pragovi za dobijanje reprezentativnosti; posebno na nivou jedinice, gde se sindikat smatra reprezentativnim ako pokriva 35 odsto ukupnog broja zaposlenih (u poređenju sa 50 odsto + 1, kako je

predviđeno prethodnim zakonom).

Uprkos ovom napretku, globalizacija, digitalizacija, konkurentski odnosi među radnicima, pritisak potrošača, sve lošiji imidž sindikata (tradicionalni zastupnici zaposlenih u kolektivnim pregovorima), erozija solidarnosti između radnika na nacionalnom ali i evropskom nivou doveli su do kontrakcije (kolapsa) kolektivnog pregovaranja do uznemirujućih nivoa.

► 6.3. Pogled u budućnost

U svetlu ove ranjivosti, koja pogađa ne samo atipične zaposlene, već i standardne, kako na nivou

individualnih tako i kolektivnih odnosa, koncept univerzalne garancije rada može se pokazati korisnim.

6.3.1. Radno angažovanje nasuprot radnom odnosu

Prvi pravac delovanja već je promovisan terminologijom koja se koristi u nekim evropskim direktivama, izbegavajući upotrebu izraza kao što su ugovor o radu i zaposleni, i favorizujući šire pojmove kao što su „radni odnos“ i „radnik“. Zaista, korišćenjem pojma „radni odnosi“, evropski i međunarodni propisi nastoje da spreče države članice da usko definišu pojam „ugovora o radu“, čime se određene kategorije lica izbacuju iz okvira zaštitnih propisa, je njihov rad zasnovan na pravnom odnosu podređenosti.

Sud pravde Evropske unije razjasnio je evropski koncept „radnika“ i dao mu šire značenje. Iz njegove sudske prakse proizilazi da države članice ne mogu internim pravilima ograničiti značenje tog pojma, s obzirom da je svrha akata Unije koji koriste taj koncept da pruže široku zaštitu ovoj kategoriji. *Sui generis* pravna priroda radnog odnosa sa stanovišta nacionalnog prava ne može imati nikakvog uticaja na status radnika u smislu prava Evropske unije (za razvoj događaja videti Voinescu 2019).

Na status „radnika“ u smislu prava EU „ne utiče činjenica da je lice angažovano kao samozaposleno lice prema nacionalnom zakonu, iz poreskih, administrativnih ili organizacionih razloga, sve dok to lice postupa prema naredbama poslodavca, posebno u pogledu slobode izbora vremena, mesta i sadržaja svog rada, ne učestvuje u komercijalnim rizicima poslodavca, i za

vreme trajanja tog odnosa, čini sastavni deo posla tog poslodavca, formirajući tako ekonomsku celinu sa tim preduzećem“ (videti i Risak i Dullinger 2018, 22).¹⁵⁹

Dakle, u primeni evropskih pravila, nacionalni sud je stoga dužan da prihvati definiciju Unije na uštrb bilo koje druge pravne karakterizacije date u nacionalnom pravu.¹⁶⁰ Bez obzira na vrstu ugovora koji radnik zaključuje, i kako je isti nazvan u nacionalnom pravu, oni bi bili obuhvaćeni socijalnim direktivama kada bi obavljali poslove u zavisnom odnosu na određeno vreme u zamenu za naknadu.¹⁶¹

Korišćenjem koncepta „radnog odnosa“ akcenat se sa pravnog naziva ugovora pomera na sadržajni aspekt podređenosti i zavisnosti, što je zapravo opravdanje potrebe za pravnom zaštitom. Ova promena paradigme se takođe može primetiti u Deklaraciji za budućnost rada povodom stogodišnjice MOR, koju je Međunarodna organizacija rada usvojila 21. juna 2019. godine, a koja je ponovo potvrdila „trajni značaj radnog odnosa kao sredstva za pružanje sigurnosti i pravne zaštite radnicima“ (videti ILO 2019).

Što se tiče sadržaja prava koja bi u praksi radnici trebalo da uživaju, čak i ako nemaju radni odnos, već su samo radno angažovani (odnosno, bez obzira da li su u nacionalnom zakonu klasifikovani kao zaposleni ili ne), dobar početak tačka je član 31. Povelje o osnovnim pravima Evropske unije, koji predviđa da svaki radnik

158 Službeni glasnik br. 1238 od 22. decembra 2022.

159 Predmet C413/13 *FNV Kunsten* i predmet C-256/01 *Allonby*.

160 Izuzetak su direktive koje izričito upućuju na definiciju pojma zaposlenog u nacionalnom pravu.

161 Među predmetima u kojima je Sud pravde Evropske unije definisao pojam radnika, autor navodi: predmet 66/85 *Deborah Lawrie-Blum*, predmet C229/14 *Ender Balkaya*, predmet C428/09 *Union syndicale Solidaires Isère*, predmet C413/13 *FNV Kunsten*, predmet C232/09 *Dita Danosa*, predmet C-216/15 *Betriebsrat*, Case C-256/01 *Allonby*.

ima pravo na uslove rada koji poštuju njegovo zdravlje, bezbednost i dostojanstvo, ograničenje maksimalnog radnog vremena, dnevni i nedeljni odmor i godišnje plaćeno odsustvo.

Važan korak ka redefinisanju radnika na inkluzivan način, tj. obuhvatanje svih kategorija ljudi u radnom odnosu (tj. ne samo zaposlene već i radnike u domaćinstvu, radnike na zahtev, radnike na povremenim poslovima, radnike angažovane na osnovu vaučera, radnike na platformama, pripravnike i polaznike obuke na radu) bilo je usvajanje Direktive (EU) 2019/1152 o transparentnim i predvidivim uslovima rada u Evropskoj uniji. Prema njenim odredbama, pravo na informisanje mora biti među pravima koja se generalno primenjuju na radnike.

Ovaj integrativni pristup može koristiti i nacionalni

zakonodavac. Na primer, u Rumuniji u kategoriju radnika spadaju nadničari, pripravnici, polaznici obuke na radu, radnici na privremenim poslovima, članovi zadruga, sportisti sa ugovorom o sportu – bez obzira da li je ugovor po kome rade ugovor o radu, građanskopravni ugovor ili sui generis ugovor. Oni svoju delatnost obavljaju po osnovu radnog odnosa i, prema članu 1. stav 2. Zakona o radu, na njih se primenjuju odredbe Zakona o radu ukoliko posebni zakoni ne sadrže posebne derogativne odredbe.

U budućnosti bismo mogli ići i korak dalje: Zakon o radu bi mogao da postavi niz kriterijuma koji bi automatski određivali primenljivost radnog zakonodavstva, bez obzira na to kako je ugovor konkretno nazvan u skladu sa posebnim pravilom ili od strane samih ugovornih strana.

6.3.2. Kategorije radnika

Ukratko, možemo smatrati da lepeza onih koji obavljaju plaćenu delatnost obuhvata šest kategorija:

- 1) zaposleni koji su zaključili ugovor o radu. Rade po osnovu *radnog odnosa* i potpuno spadaju u lični okvir evropskih socijalnih direktiva.
- 2) radnici koji rade na crno, na osnovu usmenog ugovora i kod kojih inspekcija rada i sud mogu na osnovu dostavljenih dokaza prepoznati odlike zaposlenog lica. Od momenta utvrđivanja postojanja neprijavljenog rada, poslodavac će biti kažnjen novčanom kaznom, a radnici će dobiti sva prava propisana radnim zakonodavstvom.
- 3) oni koji su u lažnoj samozaposlenosti i koji se, kada sud utvrdi pravu pravnu prirodu ugovornog odnosa, smatraju zaposlenima koji imaju sva relevantna prava, uključujući i pravo na kolektivno pregovaranje.

Radnici koji potpadaju pod kategorije 2 i 3 se reklasifikuju kao zaposleni, pod uslovom da se pribavi sudska odluka kojom se kao takvi kvalifikuju. Dok se ne donese takva odluka, oni ne uživaju prava predviđena radnim zakonodavstvom. Teret dokazivanja prave pravne prirode radnog odnosa leži na licu koje osporava njegovu građanskopravnu prirodu, odnosno obično na **radniku**. Stoga bi bilo korisno uspostaviti zakonsku oborivu pretpostavku o postojanju radnog odnosa, u kom slučaju bi teret dokazivanja suštinski pao na **poslodavca**.

To je ono što se pokušava u slučaju radnika na platformi, kroz Predlog evropske direktive o poboljšanju uslova rada na platformama:

- 4) lica koja svoju delatnost obavljaju po osnovu radnog odnosa, imaju kvalitet „radnik” u evropskom značenju pojma i obavljaju delatnost po osnovu radnog odnosa. Na njih se primenjuje Zakon o radu osim ako posebno zakonodavstvo ne sadrži derogirajuća pravila. Na primer, Zakon o radu, izmenjen i

dopunjen Zakonom br. 283/2022, predviđa pravo na informisanje po zaključenju radnog angažovanja (čak i ako nije na osnovu ugovora o radu).

Na primer, u slučaju pripravnika, Zakon br. 176/2018 predviđa da oni imaju pravo na naknadu u iznosu koji ne može biti manji od polovine nacionalne minimalne zarade. Takođe, nadničari ne mogu biti plaćeni manje od nacionalne minimalne zarade, srazmerno broju radnih dana. I pripravnici i nadničari imaju koristi od ograničenog radnog vremena, pod istim uslovima kao i zaposleni.

5) lica koja su zaključila stvarne građanskopravne ugovore ali su za izvor prihoda ekonomski zavisna od jednog ili malog broja nalogodavaca ili klijenata/poslodavaca. Ovo često dovodi do nejednakosti pregovaračke moći, stavljajući dotične osobe u sličnu situaciju kao i radnike (Risak and Dullinger 2018, 7).

6) frilenseri u odnosu stvarne ekonomske nezavisnosti prema korisniku njihovog rada. Oni nemaju koristi od pravila zaštite radnog zakonodavstva, jer imaju ugovor koji je u potpunosti regulisan građanskim pravom. Oni su izuzeti od svih pravila radnog zakonodavstva, osim onih koji se generalno primenjuju na ugovorne odnose, kao što je zaštita od diskriminacije.

Po našem mišljenju, kategorija koja stvara najviše pravnih problema je peta. Za razliku od treće kategorije, ovi radnici nisu prurili ugovor o radu u građanskopravni ugovor, već su zaključili stvarni ugovor o delu, tako da tužba za maskiranje zaposlenosti ne bi bila dozvoljena na sudu. Kao rezultat toga, pretpostavka o postojanju ugovora o radu nije korisna u njihovom slučaju jer, sa pravne tačke gledišta, odnos u kome su nije odnos zavisnog rada. Čini se da razlika između treće kategorije radnika i pete proizilazi iz sudske prakse Suda pravde EU, posebno u predmetima C-413/13 FNV Kunsten, na koje

ćemo se osvrnuti u nastavku. Stoga ćemo u nastavku analizirati ekonomski zavisne radnike, pokušavajući da

procenimo u kojoj meri bi pravila radnog prava mogla da postanu primenljiva na njih.

6.3.3. Ekonomski zavisni radnici (EZR)

Ekonomski zavisni radnici stoje na granici između zaposlenih i frilensera. Formalno su sklopili građanskopravni ugovor, zbog čega ih je teško obuhvatiti zakonom o radu. Međutim, ugovor koji su zaključili stvara istu vrstu ekonomske zavisnosti kao i ugovor o radu. Ovde razmatramo situaciju u kojoj radnik koji pregovara o ugovoru zapravo nije na ravnopravnoj osnovi u odnosu na korisnika svog rada, jer radniku nedostaje ekonomska nezavisnost koja bi obezbedila slobodno pregovaranje. Potreba za socijalnom zaštitom može biti rezultat identifikacije EZR („oni su u odnosu ekonomske zavisnosti, pa im je potrebna socijalna zaštita“) ili, naprotiv, njena premisa („potrebna im je socijalna zaštita, dakle oni su u odnosu ekonomske zavisnosti“).

U slučaju EZR-a, koncept univerzalne garancije rada može se pokazati efikasnim u pokušaju da ih zaštiti. Šta bi mogao da sadrži i na koji način bi se mogao primeniti?

Ponekad se traže rešenja za obezbeđenje zaštite u fazama: od osnovnih tipičnih zaposlenih, do kategorija ljudi koji, iako nemaju odlike zaposlenih, ipak treba da uživaju minimalni set prava – tzv. „osnovna prava“: jednak tretman, bezbednost i zdravlje na radu, zaštitu od diskriminacije, osnovna bezbednosna prava, pravo na informacije, a u nekim slučajevima i minimalnu zaradu i maksimalno radno vreme (u pogledu minimuma prava u CEE, videti Giulavari 2014. , 267–278). Time bi se proširio obim zaštite pri zapošljavanju izvan radnog odnosa na sve radnike koji obavljaju poslove koje organizuje druga strana (De Stefano et al. 2021).

Najkomplikovanije pitanje sa aspekta obezbeđivanja minimuma prava za EZR jeste pravo na kolektivno pregovaranje. Ono je pokrenuto u predmetu C-413/13 (FNV Kunsten Informatie en Media),¹⁶² s obzirom da član 101 TFEU zabranjuje sve sporazume među preduzećima, odluke udruženja preduzeća i zajedničke prakse koje mogu uticati na trgovinu između država članica i koje imaju kao predmet ili efekat sprečavanje, ograničavanje ili iskrivljenje konkurencije unutar unutrašnjeg tržišta. Zaista, samozaposlena lica podležu zakonu o konkurenciji. Oni mogu kolektivno da pregovaraju samo ako su zaposleni koji su lažno označeni kao samozaposleni, kako je presudio Sud pravde Evropske unije. U ovoj oblasti univerzalne konkurencije, nije iznenađujuće da pravo konkurencije nameće ograničenja kolektivnog radnog prava.

Istaknuto je da „pretpostavka da bi bilo kakav oblik koalicije i procesa kolektivnog pregovaranja nezavisnih ugovarača ometao funkcionisanje slobodnog tržišta, ostavljajući prostor za nezakonite karte, izgleda preterano“ (Aloisi i Gramano 2021; videti takođe Aloisi 2019, 1–41). Međutim, čini se da sadašnje evropsko zakonodavstvo ne dovodi u pitanje mogućnost da samozaposleni radnici pregovaraju o kolektivnim ugovorima. Čini se da u Rumuniji novi Zakon o socijalnom dijalogu br. 367/2022 proširuje regulisanje socijalnog dijaloga, sindikalnog udruživanja i kolektivnog pregovaranja kako bi se obuhvatili i zavisni radnici koji nemaju ugovor o radu, pa čak i nezavisni radnici. Međutim, još nije jasno kako će se ovi propisi primenjivati u praksi.

Da bi se obezbedila zaštita EZR, neki pravni sistemi su se opredelili za posebno regulisanje ove srednje kategorije radnika koji bi obavljali para-podređene ili poluzavisne poslove (na primer, slučaj Velike Britanije, Italije ili Španije; za analizu kategorija ekonomski zavisnih radnika, videti Ticlea 2010, 66). Moguća opcija je uvođenje u zakonodavstvo treće kategorije radnika, koja opkoračuje granicu između zaposlenih i samozaposlenih. Već tradicionalna binarna klasifikacija rada kao zaposlenosti, ili samostalnog rada počela je da se smatra „nedovoljnom i krutom“ (Ticlea 2010, 71). Na primer, u Nemačkoj se koristi koncept kvazi zaposlenih (*Arbeitnehmerähnliche Personen*); u Francuskoj (a da se izričito ne navodi postojanje „treće kategorije radnika“) postoji relativno izjednačavanje pravnog režima zaposlenih i ekonomski zavisnih radnika; kako u Italiji tako i u Španiji ova posebna kategorija se reguliše posebnim propisima (*trabajadores autónomos económicamente dependientes*) itd. (za studiju uporednog prava v. Dimitriu 2016, 75–78).

Ipak, vrlo često tržište rada ne sledi logična pravila koja bismo očekivali. Dakle, u mnogim pravnim sistemima ova zakonodavna inovacija nije dovela do zaštite kvazi nezavisnih radnika već, naprotiv, do smanjenja zaštite standardnih zaposlenih. Često, u praksi, poslodavci su koristili nove zakone kako ne bi dali veća prava samozaposlenim i umanjili prava koja su do sada davana standardnim zaposlenima (videti Roda 2013, 152). Ovaj uznemirujući trend bio je upravo suprotan od predviđenog: uvođenje ove srednje kategorije podstaklo je poslodavce da sklapaju naizgled građanskopravne ugovore, koristeći oblike parapodređenog rada koji navodno podrazumeva

¹⁶² „O pravilnoj konstrukciji prava EU, samo kada samozaposleni pružaoci usluga koji su članovi jedne od ugovornih organizacija zaposlenih i obavljaju za poslodavca, na osnovu ugovora o radovima ili uslugama, istu delatnost kao i zaposleni radnici tog poslodavca. , su 'lažni samozaposleni', drugim rečima, pružaoci usluga u situaciji koja je uporediva sa situacijom tih radnika, da odredba kolektivnog ugovora o radu, kao što je ona u glavnom postupku, koja utvrđuje minimalne naknade za one samozaposlenih pružalaca usluga, ne spada u delokrug člana 101(1) UFEU.“

manje obaveze za korisnika usluga i ograničenja prava za lice koje obavlja rad (a koje zapravo nije zaposleni).

Stoga se ne može zanemariti da i posebna regulativa za ovu treću kategoriju lica (niti zaposlenih niti samozaposlenih) **takođe predstavlja rizik**. Postoji zabrinutost da će neki od onih koji su do sada bili pravi zaposleni migrirati u sivu, međuzonu kvazi-zaposlenih. Italijansko iskustvo donekle ilustruje ovaj rizik. Zaista, u jednom trenutku italijanska vlada je uvela sporazume o projektnoj saradnji kako bi lažne nezavisne radnike pretvorila u zaposlene. Odmah je došlo do značajnog povećanja broja „parapodređenih“ radnika (koji su se do tada smatrali zaposlenima). Ova zabrinutost nesumnjivo objašnjava zašto se u nekim državama članicama Evropske unije vlade ili socijalni partneri protive stvaranju srednjih kategorija između zaposlenih i samozaposlenih.¹⁶³

Što se tiče primene Univerzalne garancije rada u rumunskom zakonu, moguće rešenje je da se EZR pruži pravo na tu kako bi bili prepoznati kao radnici. Trenutno je moguće pokrenuti tužbu radi prekvalifikacije ugovora o delu u ugovor o radu. Ova mogućnost je relevantna za one koji su lažni samozaposleni. Ali u slučaju EZR-a, takva radnja nije dozvoljena, jer njihov ugovor faktički potpada pod građansko pravo, pa se ne bi mogao prekvalifikovati u radni odnos. U ovim okolnostima, moglo bi se smatrati da postoji pravo tužbe za **reklasifikaciju statusa lica, a ne ugovora**: primenom testa ekonomske zavisnosti, poslodavac bi bio dužan da prizna radnika, u značenje pojma kako je definisano u evropskom pravu, sa posledicom da bi tad bilo primenjivo nacionalno zakonodavstvo koje transponuje evropske socijalne direktive. Posebno se pozivamo na Direktivu o radnom vremenu (2003/88/EC), Direktivu o transparentnim i predvidivim uslovima rada (2019/1152), Okvirnu direktivu o BZR (89/391/EEC), Direktivu o roditeljskom odsustvu (2010/18/EU) i direktive o ravnopravnosti. Prebacivanjem akcenata sa pravne prirode ugovora na odlike lica koje obavlja posao, može se proširiti obim zaštite predviđene zakonom o radu, bez uticaja na ugovornu slobodu stranaka.

Takav pristup podrazumeva primenu određenih zakonskih kriterijuma za identifikaciju EZR. U pravnoj literaturi kao indikatori ekonomske zavisnosti smatrani su sledeći kriterijumi:

- Usluge se pružaju lično; pravo na upotrebu zamena je ograničeno ili ekonomski nema smisla,
- Posao je obezbeđen samo za jednu ili veoma mali broj ugovornih strana. Dotična osoba stoga ne obavlja posao u potpunosti na tržištu već zavisi od ograničenog broja ugovornih partnera;

- Nedostatak sopstvenih operativnih resursa i/ili zaposlenih
- Ograničenje rada za druge stranke;
- Zavisnost date osobe od zarade za ispunjenje životnih potreba (Risak and Dullinger 2018, 8).

Tokom vremena su primenjivani i drugi kriterijumi: nedostatak jasnog organizacionog razdvajanja (rad u prostorijama poslodavca i/ili korišćenje opreme poslodavca); nepostojanje jasne razlike između zadataka (obavljanje istih zadataka kao i neki od postojećih zaposlenih ili zadataka koje su ranije obavljali zaposleni, a kasnije ugovoreni sa „saradnicima“ gde „usluga“ koju pojedinačno prodaju poslodavcima ne spada u tradicionalni obim „profesionalnih usluga“ (zadaci su jednostavni, ne zahtevaju posebne veštine i nisu potrebna stručna znanja ili kompetencije) (Pedersinim 2002). Koristan primer je i ABC test kalifornijskog zakona, koji pretpostavlja da su radnici zaposleni osim ako poslodavac ne može da utvrdi da je radnik:

- (a) slobodan od kontrole od strane datog poslodavca, kako po ugovoru, tako i faktički; i
- (b) radi posao koji je van uobičajenog poslovanja datog poslodavca; i
- (c) poseduje samostalan etabliran biznis.

Takvi kriterijumi se takođe mogu skalirati prema oblasti delatnosti, kako bi se pružila zaštita radnicima, posebno u oblastima gde EZR imaju malo standardnih alternativa za zapošljavanje. Primenom zakonskih kriterijuma, sud bi imao pravo da izvršioca usluga izbac iz sfere građanskog prava i stavi ga u sferu radnog prava.

¹⁶³ S tim u vezi videti Izveštaj Evropskog ekonomskog i socijalnog komiteta, *Novi trendovi u samozapošljavanju: poseban slučaj ekonomski zavisne samozapošljavanja*, „Službeni list EU“, br. C 18, 19. januar 2011..

► 6.4. Zaključak

- Rumunija se suočava sa talasom prekarnih ugovornih aranžmana, pojačanih kovid krizom i odsustvom artikulisane socijalne politike. Međutim, čini se da njihova samo zabrana ili povećanje kaznenih mera nije efikasan način da se ograniči ranjivosti novih kategorija nestandardnih radnika. Štaviše, prekarijat možemo sresti čak i u slučaju određenih radnika sa ugovorom o radu, kao što su radnici na probnom radu, radnici na daljinu i, pre svega, zaposleni u radnim odnosima koji obuhvataju više strana. U isto vreme, krhki socijalni dijalog i nestrukturisano kolektivno pregovaranje teško mogu da nadoknade ove nedostatke.
- Rumunsko zakonodavstvo je do sada bilo posebno zabrinuto zbog ograničenja rada na crno i pitanja poreskog prava, ignorišući pitanje efikasne zaštite radnika koji nisu zaključili ugovor o radu već ugovor o djelu. Dok su aspekti koji se odnose na simulaciju, odnosno ugovor o radu prerušen u građanski ugovor, bili predmet analize za rumunske sudove – uprkos veoma ograničenoj dostupnoj pravnoj osnovi – pitanje da EZR zaključi istinski ugovor o uslugama, ali koji postavlja oni u ranjivom položaju sličnom položaju zaposlenih, nije adresirano. Rumunija i dalje sledi binarni pristup: zaposleni i nezavisni ugovarači. Dalje, nije u potpunosti jasno ni početno spominjanje radnika bez ugovora o radu u izmenjenom Zakoniku o radu i Zakonu o socijalnom dijalogu (npr. nema definicije, kriterijuma ili spiska kategorija radnika na koje se ovi propisi posebno odnose).
- U ovom kontekstu, čini se korisnim proširiti koncept radnika i implementirati univerzalnu garanciju rada tako da pokriva i EZR, ali to će uključivati zakonodavne promene na nacionalnom nivou i promenu paradigme u nacionalnim socijalnim politikama. Uspostavljanje zakonskih kriterijuma za identifikaciju radnog odnosa i radnika, mimo jednostavne zakonske definicije ugovora o radu, predstavljalo bi delotvornu podršku sudskoj praksi u njenom procesu reklasifikacije građanskopravnih odnosa u radni, sa posledicom obuhvata EZR obimom radnopravne zaštite.
- Jednom kad se sprovedu kriterijumi za identifikaciju EZR, opseg pravila zaštite koji se primenjuju na njih bio bi posebno relevantan za prava sadržana u evropskim direktivama koje uključuju radnike u svoj lični opseg.

7. Ideja Univerzalne garancije rada i kontekstu radnog prava i prakse u Srbiji, *Senad Jašarević*

► 7.1. Uvod

Tokom 1990-ih, temelji radnog prava su neočekivano počeli da se destabilizuju. Na to su uticale različite značajne okolnosti, posebno globalizacija, pad socijalizma i ekonomske krize. Ove promene su dovele do novih oblika rada – takozvanih „fleksibilnih oblika rada“ (v. Cazes and Nesporova 2003, 26–39).¹⁶⁴ Prateći trend fleksibilizacije radnih odnosa, broj ugovora o radu na neodređeno se smanjuje, a primetna je tendencija „deregulacije“ u oblasti radnog prava.

Poslednjih godina došlo je do velikih promena u radnom okruženju, koje neki autori nazivaju „četvrtom industrijskom revolucijom“ (v. Božićić 2021, 94). Ova revolucija je podstaknuta „digitalizacijom“. Digitalna tehnologija je prodrila u sve sfere života i rada (od

slušanja muzike do podsticanja revolucija). Ova tehnološka dostignuća su uticala na organizaciju rada, kao i na radne odnose (v. Jašarević 2016, 282–290). U tom smislu, Vanadeale navodi da je u toku „restrukturiranje kapitalizma“ (v. Vanadeale 2021, 207). Zbog intenziteta promena, neki autori modernu ekonomiju nazivaju „digitalnom ekonomijom“. (ILO 2021),¹⁶⁵ dok se novo društvo u nastajanju naziva „društvom informacionih tehnologija“ ili „digitalnim kapitalizmom“ (videti Pfeiffer 2014, 599–619; Ales 2015).

Jedno od pitanja koje nameću ove promene jeste kako radno zakonodavstvo treba da odgovori na nove izazove, odnosno kako ga prilagoditi tako da zaštiti ljude u novim oblicima rada.

► 7.2. Pravna zaštita radnika u novim oblicima rada

Za radno pravo, fleksibilni oblici rada nisu problem, ali njihova zloupotreba je otvoreno pitanje. Oko 2000. godine, „prikriveni oblici fleksibilnog rada“ počeli su da se sve više koriste umesto redovnog zaposlenja kako bi se izbegle zakonske i fiskalne obaveze. Neki primeri takvog zapošljavanja su: „prikriveno zapošljavanje“, „lažno samozapošljavanje“, lažni oblici zapošljavanja predstavljeni kao građanski ili komercijalni ugovor, zloupotreba netipičnih oblika rada (privremeni rad, povremeni i povremeni rad) ili „skriveni radni odnos“. Prema Zelenoj knjizi EU o modernizaciji radnih odnosa iz 2006. godine, „prikriveno zapošljavanje se dešava

kada se osoba koja je zaposlena klasifikuje kao nešto drugo a ne kao zaposleni kako bi se sakrila svoj pravi pravni status kako bi se izbegli troškovi koji mogu uključivati poreze i socijalne doprinosi za obezbeđenje. Ova nezakonita praksa može nastati kroz neprikladnu upotrebu građanskih ili komercijalnih aranžmana“ (Evropska komisija 2006).

Ovaj proces se poslednjih godina produbio pod uticajem digitalizacije. Digitalizacija je omogućila pojavu novih oblika rada koji se trenutno odvijaju uglavnom van radnog odnosa (videti takođe Evropska fondacija za unapređene uslova života i rada 2015;

¹⁶⁴ U fleksibilne oblike rada spadaju (1) rad sa skraćenim radnim vremenom, (2) privremeni poslovi, (3) privremeni i povremeni poslovi, (4) rad od kuće i rad na daljinu, (5) rad preko agencija, (6) samozaposlenost (ukoliko se radi za poslodavca (7) rad za poslove po osnovu građanskih ugovora..

¹⁶⁵ „Digitalna ekonomija“ obuhvata sve ekonomske aktivnosti koje se oslanjaju na digitalne ulaze ili su značajno poboljšane korišćenjem digitalnih ulaza, uključujući digitalne tehnologije, digitalnu infrastrukturu, digitalne usluge i podatke. Odnosi se na sve proizvođače i potrošače, uključujući vladu, koji koriste ove digitalnih ulaza u njihovim privrednim aktivnostima“ (OECD 2020b, 5).

Jašarević, 2015, 281–298.¹⁶⁶ Pojavljuju se poptuno novi koncepti u bolasti radnih odnosa kao što su: digitalni rad,¹⁶⁷ digitalni radnik,¹⁶⁸ onlajn platforme,¹⁶⁹ ekonomija platformi, rad na platformama i digitalni nomadi (v. Kilhoffer et al. 2019, 7).¹⁷⁰ Jedna od glavnih posledica digitalizacije sveta rada jeste i sve veći masovni rad preko internet platformi - tzv. rad na platformama (Kilhoffer et al. 2019, 25).¹⁷¹ „Rad na platformama je sav rad koji se pruža putem, na, ili posredstvom onlajn platformi u širokom spektru sektora, gde rad može biti različitih oblika, i pruža se u zamenu za novčanu naknadu“ (Kilhoffer et al. 2019). Platforme mogu biti: (1) međunarodne – kada se posao obavlja širom sveta, dežurstva (programiranje, prevođenje, rad sa klijentima, administrativni poslovi), i (2) lokalne – kada se posao obavlja na lokalnom području. Za ovo drugo najčešće se vezuju prevoz i dostava, dok se u prvom pružaju zanatske i druge usluge, kao i usluge čuvanja dece.

U Srbiji su trenutno dominantnije lokalne platforme koje se u velikoj meri bave dostavom hrane, a jačaju i transportne i druge usluge (021.rs 2017). Procenjuje se da ima više od 100.000 radnika na platformama. Štaviše, Srbija ima jedan od najvećih procenata radnika koji rade preko međunarodnih platformi (programiranje, prevođenje, časovi jezika i telefonske centrale između ostalog) (videti Radonjić 2020).¹⁷²

Ljudi koji rade preko platformi obično ne uživaju nikakvu zaštitu pri zapošljavanju, jer nemaju status zaposlenih. Rad na platformi je „trougaonog“ oblika i ne poprima oblik radnog odnosa. Radnici se angažuju preko platformi da rade za treću stranu ili klijenta. Iako platforme zapravo angažuju tu osobu da radi u njihovu korist (uzima proviziju) i određuju uslove rada i angažovanja, te stoga funkcionišu kao poslodavac, platforme pokušavaju da prikriju pravu suštinu tog pravnog odnosa. Da bi izbegle da se deklariraju kao poslodavci, iako u većini slučajeva to jestu,¹⁷³ predstavljaju se kao posrednici, tvrdeći da samo pružaju IT usluge, to jest, da se klijenti i pružaoci usluga samo povezuju

preko platforme. Lica koja rade su registrovana kao frilenseri, samozaposleni ili zaključuju izmenjene (nestandardne) građanskopravne ugovore, a sa retkim izuzetkom se tretiraju kao zaposleni. Vanadele ističe da ovakav način rada podseća na oblike rada u ranom kapitalizmu – rad na komadu (po učinku) – individualna ručna proizvodnja koja se obavljala kod kuće (Vanadaele 2021). Tada su radnici bili takozvani samostalni podizvođači, bez ikakve zaštite. Sada se taj proces ponovo uvodi kroz nestandardne oblike rada.

Iako platforme izbegavaju da budu predstavljene kao poslodavci, one često kontrolišu radnike i stavljaju ih u podređeni odnos, što je osnovni prerogativ poslodavca. Platforme to rade samo na drugačiji način od onoga kako se to do sada radilo u vidu stalnog zaposlenja. „Prikrivena podređenost“, koja je ponekad intenzivnija od podređenosti koja postoji kod redovnih poslodavaca, cveta u ovom aranžmanu.¹⁷⁴

Očigledno, u radu platforme, organizacija rada i upravljanje se razlikuju. Upravljanje poslom se vrši automatski – uz pomoć algoritama (ili „*algoritamskog upravljanja*“). Uz pomoć vrlo malog rukovodećeg osoblja, platforme vrše strogu kontrolu nad izvršavanjem zadataka, kako u pogledu vremena i prostora, tako i u pogledu uslova, intenziteta i kvaliteta rada (Adams-Prassl 2020).¹⁷⁵ Istovremeno, pogrešno je predstavljeno da radnici platforme uživaju u ekstremnoj fleksibilnosti i da imaju veliku slobodu – da rade koliko žele i kada žele.

S druge strane, ako nisu spremni da rade dovoljno često, radnici će prvo biti opomenuti, a potom isključeni sa platforme (što je u suštini otpuštanje, bez navođenja razloga i obrazloženja, a još manje davanja otpremnine). Generalno, i do sada bez zaštite od eksploatacije, digitalni radnici su izloženi strogoj radnoj disciplini: nemaju zaštitu od otpuštanja; kao (lažni) samozaposleni (u tzv. lažnoj samozapošljavanju), snose rizik poslovanja, rada i troškova održavanja (npr. vozila – za transport ili dostavu); nisu plaćeni kada ne

166 Na primer, rad na daljinu, agilni rad/mobilni rad zasnovan na IKT, zapošljavanje iz mase, neformalni rad, rad koji se plaća po učinku ili rad od kuće.

167 Rad uz pomoć digitalne tehnologije.

168 Osoba koja radi uz pomoć digitalne tehnologije

169 Onlajn usluga u kome se u internet prostoru formira „virtuelna platforma“ koja olakšava komunikaciju između jedne ili više strana, posebno za razmenu platnih usluga za obavljanje poslova

170 Radnici koje rade preko interneta dok istovremeno menjaju mesto boravka.

171 Oblik rada na mreži/internet platformi ili preko istih.

172 U analizi Svetske banke (Kuuk, et al. 2015), Ukrajina, Rumunija i Srbija su po prvi put identifikovane kao ključni dobavljači radna globalnim digitalnim platformama, po glavi stanovnika.

173 Postoji i nekoliko platformi koje ne zapošljavaju radnike već samo nude usluge povezivanja (kao što su Facebook, Instagram, WhatsApp, Viber).

174 Na primer, u dokumentu OECD – *Regulating Platform Work in the Digital Age (Regulisanje rada na platformama u digitalno doba)* – stoji da je reč o „lažnom samozapošljavanju“ i da su te osobe u stvari iste: kao i zaposleni, često imaju ograničenu kontrolu nad svojim radom (na primer, u nekim slučajevima ne mogu da odrede cene, od njih se zahteva da nose uniforme, ne mogu da biraju redosled svojih zadataka i tako dalje) i/ili zavise od svojih klijenata/poslodavca na druge načine (na primer, finansijski). Kontrola se može vršiti putem praćenja omogućenog tehnologijom, pri čemu algoritam zauzima mesto tradicionalnog rukovodioca.

175 Kao jednu od mnogih loših strana ovakvog aranžmana, Presl pominje „algoritamsku diskriminaciju“ radnika.

rade (državni praznici ili godišnji odmor); a troškovi lečenja ako su povređeni ili bolesni nisu pokriveni. Dakle, njihova sadašnjost je neizvesna koliko i njihova budućnost. Mogu biti otpušteni u svakom trenutku, zarada im nije zagarantovana (cena rada se često menja)¹⁷⁶ i nemaju socijalno osiguranje.

Ovakvo stanje je neodrživo i da ruši temelje čitavog društva. Nedavno prepoznavanje stanja stvari dovelo je do obimne akcije za regulisanje radnog statusa radnika na platformama i svih osoba angažovanih na nestandardnim oblicima rada. Ovu akciju vodi Međunarodna organizacija rada (MOR), a rasprostranjena je i u evropskim zemljama. U toku je i u Kanadi, SAD (see Batey 2020; Aammon 2021),¹⁷⁷ i širom sveta. Pored toga, u toku su brojne tužbe podnete širom sveta protiv velikih transportnih platformi (kao što je Uber) ili dobavljača usluga dostave hrane (videti Kilhoffer et al. 2019, 69; za više detalja o 150 sudskih slučajeva, videti Hiessl 2021; Wray 2021). Prvi protesti su već održani, pored štrajkova i pokušaja osnivanja sindikata.

Ovde treba odgovoriti na nekoliko pitanja. Prvi: – kakav status treba da imaju zaposleni u novim oblicima rada? Smatra se da je ovo trenutno najizazovnije pitanje u oblasti rada (Biagi et al. 2018). Prema Kilhoferu: „Status zaposlenja ostaje ključno pitanje kada se rešavaju uslovi rada i izazovi socijalne zaštite za radnike na platformama na nacionalnom i nivou EU. Kreatori politike stoga mogu razmotriti radnje koje olakšavaju identifikaciju i reklasifikaciju lažnih samozaposlenih platformskih radnika i razjašnjavaju koje prakse platforme su nekompatibilne sa samozapošljavanjem. Trebalo bi da postoji jasna razlika između zavisnih podugovarača i onih koji su legitimno samozaposleni“ (Kilhoffer et al. 2019, 24)

Uz dalje razmatranje, postavlja se pitanje da li ova lica treba da budu izjednačena sa zaposlenima, da dobiju specifičan status (srednja kategorija između zaposlenja i samozapošljavanja), da im se dodeli status „radnika“ (izraz koji bi obuhvatao sva lica koja rade). u obliku

zavisnog rada van radnog odnosa), budu registrovani kao „zavisni samozaposleni“ ili jednostavno ostanu neklasifikovani, uz podizanje svog pravnog statusa i tretmana na status zaposlenih. Na primer, Holandija je predložila uvođenje postepenog sistema 2015. godine, pri čemu se zaštita postepeno povećava sa nivoom zavisnosti koji radnik ima u odnosu na svog ugovarača/klijenta/poslodavca (European Risk Observatory 2017, 59).

S druge strane, MOR je 2019. godine u izveštaju Globalne komisije za budućnost rada „Radi za svetliju budućnost“ izneo ideju da se uspostavi *univerzalna garancija rada za sva lica koja rade, bez obzira na status i pravni osnov rada*. Prema Komisiji, univerzalna garancija rada treba da obuhvati: „(a) osnovna prava radnika: slobodu udruživanja i efektivno priznavanje prava na kolektivno pregovaranje i slobodu od prinudnog rada, dečijeg rada i diskriminacije; i (b) skup osnovnih radnih uslova: (i) „adekvatnu platu za život“; (ii) ograničenja radnog vremena; i (iii) bezbedna i zdrava radna mesta“ (ILO 2019a; ILO 2019b). U dokumentu MOR pod nazivom *Svet zapošljavanja i socijalna prognoza 2021: Uloga digitalnih platformi za rad u transformisanju sveta rada*. (ILO 2021), primetno je da su zemlje preduzele različite pristupe proširenju zaštite rada na radnike platforme. Prema ovom dokumentu MOa iz 2021. godine, to obuhvata: bezbednost i zaštićenost na radu;¹⁷⁸ socijalnu zaštitu;¹⁷⁹ radni odnos;¹⁸⁰ radno vreme i zaradu;¹⁸¹ rešavanje sporova;¹⁸² pristup podacima i privatnost. U istom dokumentu se navodi da radnicima na platformama treba obezbediti: jasne i transparentne uslove angažovanja i ugovorne aranžmane, tačnu klasifikaciju njihovog radnog statusa, transparentnost u procenama ili rangiranju radnika, odgovornost algoritama za radnike i preduzeća, zaštitu ličnih podataka i podataka o radu, pravo na kolektivno pregovaranje, zaštitu od diskriminacije, mere bezbednosti i zdravlja na radu, pravične procesi raskidanja ugovornog odnosa, pristup sudovima, zaštitu zarade, pravične isplate i standarde radnog vremena (ILO 2021).

176 Platforme ovo redovno rade. Prvo plaćaju radnike dobro, dok se poslovanje ne razvije, a onda im smanjuju zarade.

177 Veliku raspravu pokrenuo je Predlog zakona 22, koji je usvojen u Kaliforniji krajem 2020. Ovim aktom radnici na platformama su lišeni mnogih prava koja su im data prethodnim zakonom iz 2019. godine.

178 Zakoni u Australiji i Novom Zelandu proširili su sigurnost i zdravlje na radu na sve radnike. U Brazilu je sudskom odlukom prošireni pravni standardi bezbednosti i zdravlja na radnike platforme.

179 Nekoliko zemalja je proširilo socijalno osiguranje na radnike platforme. „Ovo uključuje zahtev da platforme pokriju troškove osiguranja od nezgode samozaposlenih radnika (Francuska); proširenje socijalne sigurnosti za samozaposlene radnike (mnoge zemlje Latinske Amerike); i pružanje beneficija za povrede na radu i smrti radnicima na određenim platformama (Indonezija i Malezija). Kao odgovor na pandemiju COVID-19, neke zemlje su proširile naknade za bolovanje na sve radnike (Irska) i naknade za nezaposlene na neosigurane samozaposlene radnike (Finska i Sjedinjene Države).“

180 „Status zaposlenih je i dalje važan, jer je većina radnih i socijalnih zaštita povezana sa njim. Zemlje su usvojile različite pristupe klasifikaciji radnika na platformi, često proizašle iz sudskih sporova, koji se nalaze u spektru između veoma širokih i veoma uskih pristupa statusu zaposlenja. To uključuje: (i) njihovo klasifikovanje kao zaposlene, često na osnovu količine kontrole koju vrši platforma; usvajanje srednje kategorije u cilju proširenja zaštite na radu; (iii) stvaranje *de facto* srednje kategorije kako bi se osiguralo da dobijaju određene beneficije; i (iv) klasifikovati ih kao nezavisne ugovarače, često na osnovu stepena njihove fleksibilnosti i autonomije.“

181 Na primer, francuski zakon predviđa da dobrovoljna socijalna povelja platforme treba da sadrži metode koje omogućavaju samozaposlenim radnicima platforme da dobiju „pristojnu cenu“ za svoj rad.

182 Vrhovni sud Kanade je, na primer, poništio klauzulu o arbitraži platforme na osnovu toga što ona „čini materijalna prava data ugovorom nesprovodljivim“.

U kontekstu ideje MOR o univerzalnoj garanciji rada, Evropska opservatorija rizika se u svom dokumentu iz 2017. godine bavila mogućnostima adekvatne zaštite radnika platforme u oblasti zdravlja i bezbednosti na radu. Shodno tome, svi radnici treba da imaju sledeća prava (2017, 59): pravo na puni probni rad; pravo na predvidljivo radno vreme; pravo na ugovor sa minimalnim brojem sati; pravo na traženje novog oblika zapošljavanja (uz obavezu poslodavca da odgovori); pravo na obuku; pravo na razuman otkazni rok u slučaju otkaza; pravo na adekvatnu naknadu u slučaju nepravednog otkaza ili nezakonitog raskida ugovora i pravo na pristup efikasnom i nepristrasnom rešavanju sporova u slučaju otpuštanja i nepravednog postupanja (Evropska opservatorija za rizik 2017, 5).

O problemu digitalnih, platformskih i drugih nestandardnih radnika raspravlja se u Evropskoj uniji već duže vreme. Uprkos tome što Sindikat ima jasan stav da ove radnike treba zaštititi, malo je toga urađeno. Nedavno je predložen dokument pod nazivom *Predlog direktive o poboljšanju uslova rada na platformama*.¹⁸³

Dok se ovaj dokument ne usvoji, pozivaćemo se na postojeće propise Zajednice. Za sada, u zakonodavstvu Unije postoje samo nagoveštaji zaštite osoba koje rade u novim oblicima rada (posebno digitalnih i platformskih radnika). Naznake budućih propisa pojavljuju se u dva nedavna dokumenta EU – Direktivi o transparentnim i predvidljivim uslovima rada, 2019,¹⁸⁴ i Uredbi (EU) 2019/1150 Evropskog parlamenta i Saveta od 20. juna 2019. o promovisanju pravičnosti i transparentnosti za poslovne korisnike usluga onlajn posredovanja.¹⁸⁵

U Direktivi, koja će se prvi put primenjivati od 1. avgusta 2022. godine u dokumentu EU, eksplicitno se pominju „atipični radnici“. Tačka 8 preambule Direktive kaže: „Pod uslovom da ispunjavaju te kriterijume, domaći radnici, radnici na zahtev, radnici sa prekidima, radnici na bazi vaučera, radnici na platformama, pripravnici i šegrti mogu potpasti u delokrug ove Direktive. Istinski samozaposlena lica ne bi trebalo da potpadaju pod delokrug ove Direktive jer ne ispunjavaju te kriterijume. Zloupotreba statusa samozaposlenih lica, kako je definisano u nacionalnom zakonu, bilo na nacionalnom nivou ili u prekograničnim situacijama, predstavlja oblik lažno prijavljenog rada koji se često povezuje sa neprijavljenim radom.“

Korak napred u ovoj oblasti je to što Direktiva u istoj tački definiše i pojam lažnog samozapošljavanja, definišući da ova lica da uživaju prava iz direktive ako ispunjavaju kriterijume pojma radnika. „Lažno samozapošljavanje

nastaje kada se lice proglasi samozaposlenim uz ispunjavanje uslova karakterističnih za radni odnos, kako bi se izbegle određene zakonske ili fiskalne obaveze. Takva lica treba da potpadaju u delokrug ove Direktive. Utvrđivanje postojanja radnog odnosa trebalo bi da se rukovodi činjenicama koje se odnose na stvarno obavljanje posla, a ne „opisom odnosa“ koji su strane usvojile. Međutim, ovaj koncept nije u potpunosti sproveden, jer je ostavljeno da status zaposlenog bude regulisan nacionalnim zakonodavstvom (član 2), zbog čega mnoge kategorije radnika mogu biti isključene iz statusa „zaposlenih“.¹⁸⁶

U stavovima 1. i 1. Preambule Uredbe (EU) 2019/1150, koja je doneta istovremeno sa Direktivom, vidi se cilj obezbeđivanja transparentnosti i pravičnosti u radu internet platformi, kao i efikasnog mehanizme zaštite prava njihovih korisnika. Jedinствен kvalitet Uredbe su odredbe o zaštiti prava korisnika platforme, koje se mogu primeniti i na radnike na platformama, jer su korisnici usluga platforme.

Povodom Predloga direktive o poboljšanju uslova rada na platformama, navodi se da se ovaj dokument zasniva na činjenici da se procenjuje da su prihodi u privredi digitalnih platformi za rad u EU u poslednjih pet godina porasli pet puta. Prema Predlogu: „Procenjuje se da devet od deset trenutno aktivnih platformi u EU klasifikuje ljude koji rade preko njih kao samozaposlene. Međutim, ima i mnogo ljudi koji doživljavaju podređenost i različite stepene kontrole. Iako na različite načine, digitalne platforme koriste automatske sisteme za dodeljivanje zadataka, za praćenje, procenu i donošenje odluka za ljude koji rade preko njih. Takve prakse se često nazivaju „algoritamsko upravljanje“

Kako bi se zaštitili radnici na platformama, Predlog direktive izlaže specifične ciljeve: „(1) obezbediti da osobe koje rade putem platformi imaju ili mogu dobiti *odgovarajući radni status* s obzirom na njihov stvarni odnos s digitalnom platformom za rad i da mogu ostvarivati primenjiva radnička prava i prava na socijalnu zaštitu; (2) *obezbediti pravednost, transparentnost i odgovornost u algoritamskom upravljanju* u kontekstu rada putem platformi; i (3) *povećati transparentnost, sledljivost i svest* o kretanjima u radu preko platformi *te poboljšati sprovođenje primenljivih pravila za sve osobe koje rade na platformama*, uključujući one koji rade prekogranično.“¹⁸⁷ Predlaže se i uspostavljanje *oborive pretpostavke radnog odnosa* (uključujući i premeštanje tereta dokazivanja) za lica koja rade preko digitalnih radnih platformi koje kontrolišu određene elemente obavljanja rada.

183 COM/2021/762 finalna verzija.

184 OJ L 186/105, 11.07.2019.

185 OJ L 189, 11.07.2019.

186 Ova Direktiva utvrđuje minimalna prava koja se primenjuju na svakog radnika u Uniji koji ima ugovor o radu ili radni odnos kako je definisano zakonom, kolektivnim ugovorima ili praksom na snazi u svakoj državi članici, uzimajući u obzir sudsku praksu Suda pravde.

187 Predlog direktive o poboljšanju uslova rada na platformama

Kao jedan od osnova u *Predlogu direktive* (Preambula, 3) navodi se da princip broj 5 Evropskog stuba socijalnih prava, iz 2017. godine,¹⁸⁸ predviđa da, bez obzira na vrstu i trajanje radnog odnosa, radnici imaju pravo na *pravičan i jednak tretman u pogledu uslova rada, pristupa socijalnoj zaštiti i obuci*. Takođe se navodi: „Iako digitalne radne platforme često klasifikuju osobe koje putem njih rade kao samozaposlene osobe ili „neovisne podugovarače“, mnogi sudovi su utvrdili da platforme *de facto* usmeravaju i kontrolišu te osobe, često ih integrišu u svoje glavne poslovne aktivnosti i jednostrano određuju visinu naknade.”¹⁸⁹ Takođe se pominje da: „U Preporuci Saveta 2019/C 387/01 o pristupu radnika i samozaposlenih osoba socijalnoj zaštiti državama članicama preporučuje se preduzimanje mera kojima se obezbeđuje formalna i delotvorna pokrivenost, primerenost i transparentnost sistema socijalne zaštite za sve radnike i samozaposlene osobe.”¹⁹⁰

U tački 19. *Predloga direktive* se takođe navodi: „Da bi se borili protiv lažnog samozapošljavanja u radu platforme i da bi se olakšalo ispravno određivanje statusa zaposlenja, države članice treba da imaju odgovarajuće procedure za sprečavanje i rešavanje pogrešne klasifikacije radnopravni status lica koja obavljaju poslove na platformi”. Prema članu 3. *Predloga direktive*:

Države članice uspostavljaju odgovarajuće postupke kako bi proverile i osigurale ispravno utvrđivanje radnog statusa osoba koje rade putem platformi. Utvrđivanje postojanja radnog odnosa temelji se prvenstveno na činjenicama koje se odnose na stvarno obavljanje posla, uzimajući u obzir upotrebu algoritama u organizaciji rada putem platforme, bez obzira na to kako je odnos klasifikovan u ugovornom aranžmanu kojeg su uključene strane po mogućnosti dogovorile. Ako se na temelju činjenica utvrdi postojanje radnog odnosa, strana koja preuzima obveze poslodavca mora se u skladu s nacionalnim pravnim sistemima jasno odrediti.

Po članu 4 nacrtu Direktive:

Za ugovorni odnos između digitalne radne platforme koja nadzire obavljanje posla i osobe koja putem te platforme radi zakonski se pretpostavlja da je radni odnos. Kontrolisanje obavljanja posla u smislu stava 1. podrazumeva ispunjavanje najmanje dve od sledećeg: (a)

efektivno određivanje ili postavljanje gornjih granica za nivo naknade; (b) zahteva od osobe koja obavlja posao na platformi da poštuje posebna obavezujuća pravila u pogledu izgleda, ponašanja prema primaocu usluge ili obavljanja posla; • nadgledanje obavljanja posla ili proveru kvaliteta rezultata rada, uključujući i elektronskim putem; (d) delotvorno ograničavanje slobode, uključujući i sankcije, da se organizuje svoj rad, posebno diskreciono pravo da bira svoje radno vreme ili periode odsustva, da prihvati ili odbije zadatke ili da koristi podizvođače ili zamene; (e) delotvorno ograničavanje mogućnosti izgradnje baze klijenata ili obavljanja poslova za bilo koju treću stranu.

Iako nije eksplicitno navedeno, ovaj dokument očekuje da će pravni status radnika platforme biti jednak zaposlenima (videti član 3). Neka prava se eksplicitno pominju, poput „Zaštita od otkaza”.¹⁹¹

I same platforme su prepoznale štetan efekat održavanja statusa kvo u ovoj oblasti. U januaru 2020. godine objavljena je *Povelja o načelima za dobar rad na platformama* (u daljem tekstu *Povelja*).¹⁹² Ovaj dokument su zajednički usvojile neke od najvećih internetskih platformi,¹⁹³ sa ciljem da se utvrde principi za unapređenje položaja „radnika na platformama”.

Povelja ima osam celina, od kojih se svaka odnosi na jedan korpus prava radnika platforme. Prvo se postavlja princip „raznolikosti i inkluzije”. Zatim se razmatra zaštita radnika platforme, sa osnovnom idejom da platforme, zajedno sa nadležnim državnim organima i poslodavcima, brinu o bezbednosti i zdravlju na radu i obezbeđuju dostojanstvene uslove rada (princip bezbednosti i blagostanja). Sledeći deo *Povelje* pod nazivom „Fleksibilnost i pravični uslovi” navodi da uslovi treba da budu transparentni, jasno formulisani, razumljivi i predstavljeni radnicima u dostupnoj formi. U tački 3.2 je takođe navedeno da: „Osnove i procedure za deaktivaciju naloga treba da budu jasni, a platforme treba da rade na uspostavljanju procesa za osporavanje odluka tamo gde je to relevantno, uz podršku više zainteresovanih strana ako je primenjivo. Procesi treba da poštuju poverljivost tamo gde je to prikladno.” Pored toga, ustanovljeni su principi „razumne zarade i naknade”, „socijalna zaštita” radnika, „učenje i lični razvoj”, „glas i učešće” u funkcionisanju platforme, „upravljanje podacima” – zaštita ličnih podataka zaposlenih. U delu 7 se takođe navodi da: „Platforme treba da se

188 Međuinstitucionalna proklamacija o evropskom stubu socijalnih prava (OJ C 428, 13. decembar 2017, 10).

189 Preambula *Predloga direktive* o poboljšanju uslova rada na platformama, 7.

190 *Preporuka Saveta od 8. novembra 2019. o pristupu socijalnoj zaštiti za radnike i samozaposlene* (2019/C 387/01) (OJ C 387, 15. novembar 2019).

191 V. *Predlog Direktive*, član 18: „Države članice preduzimaju potrebne mere kako bi zabranile otpuštanje ili slično postupanje, kao i sve pripreme za otpuštanje ili slično postupanje prema radnicima koji rade na platformama na temelju toga što su ostvarivali prava predviđena ovom Direktivom.”

192 V. [Charter of Principles for Good Platform Work](#). (*Povelja načela za dobar rad na platformama*).

193 Pominju se platforme Cabify, Deliveroo, Grab, MBO Partners, Postmates i Uber.

postaraju da radnici imaju pristup transparentnim i odgovornim mehanizmima, gde je to primenjivo, za rešavanje sporova sa korisnicima/klijentima i sa drugim radnicima u razumnom vremenskom okviru.“

Što se tiče nacionalnih propisa, veliki broj zemalja u svetu još uvek nije odlučio kojim putem da krene. „Države generalno pokušavaju da primene postojeće zakonodavstvo, propise i politike na nove izazove. Ovo važi za status radnika, uslove rada i industrijske odnose i socijalni dijalog“ (Lenaerts et al. 2017). Do sada su samo Francuska i Portugal preduzele ozbiljnije zakonodavne korake u pravcu regulisanja položaja, a Italija je na dobrom putu (v. Kilhoffer et al. 2019, 102; Vanadaele 2021).

Portugal je (doduše, samo za jedan specifičan poslovni sektor – saobraćaj) proširio lični obim primene nacionalnog zakona o radu i socijalnoj zaštiti koji se tradicionalno primenjuje na zaposlene, regulisanjem uslova rada i socijalne zaštite za lica koja rade van standardnih oblika rada, ili jačanjem prava i zaštita samozaposlenih. Zakonom 45/2018 pretpostavlja se da je vozač zaposlen kod operatera

koji organizuje prevoz (Kilhoffer et al. 2019, 105). U Italiji je u toku procena ustavnosti nedavno usvojenog zakonodavstva koje ima za cilj da utvrdi radno-pravni status dostavljača hranu koji rade preko digitalnih platformi. Zakon im pruža bolju zaštitu obezbeđivanjem garantovane minimalne zarade i prava na plaćeni odmor i bolovanje (videti Kilhoffer et al. 2019, 105).¹⁹⁴

Francuska je postigla značajan napredak. Francuski parlament je 2016. godine usvojio *Loi El Khomri* (Zakon El Komri) u cilju unapređenja statusa određenih samozaposlenih radnika na platformama.¹⁹⁵ Uvođenjem ovog zakona, francusko zakonodavstvo se pozabavilo hibridnim statusom zapošljavanja platformskih radnika (vidi Aloisi 2020). Radnici na platformama su definisani kao nezavisni radnici u ekonomski i tehnički zavisnom odnosu sa onlajn platformom. Zakon omogućava radnicima na platformama pristup osiguranju za nezgode na radu i bolesti, obuku i kontinuiranu edukaciju. Oni takođe imaju pravo da osnuju ili se učlane u sindikate i pravo da preduzmu kolektivne akcije (Kilhoffer et al. 2019, 105).

► 7.3. Univerzalna garancija rada i srpsko radno zakonodavstvo

U kontekstu navedenih novih okolnosti u svetu rada, srpsko radno pravo zahteva ozbiljno „osveženje“ (ažuriranje i modernizaciju). Nažalost, srpska teorija radnog prava je do sada samo zagrebala ovu temu, a ovaj proces je u veoma ranoj fazi.

Pravni osnov za potencijalno regulisanje radnika u digitalnom okruženju, na platformama i drugih radnika angažovanih na nestandardnim oblicima rada nalazimo u Ustavu Republike Srbije.¹⁹⁶ Član 19 Ustava garantuje ljudsko dostojanstvo.¹⁹⁷ Pored toga, član 23 propisuje: „Ljudsko dostojanstvo je neprikosnoveno i svi su dužni da ga poštuju i štite“. Štaviše, član 60 (4) kaže da: „Svako ima pravo na poštovanje dostojanstva svoje ličnosti na radu, bezbedne i zdrave uslove rada, potrebnu zaštitu na radu, ograničeno radno vreme, dnevni i nedeljni odmor, plaćeni godišnji odmor, pravičnu naknadu za rad i na pravnu zaštitu za slučaj prestanka radnog odnosa. Niko se tih prava ne može

odreći.“ (za više o obezbeđivanju dostojanstvenog rada za radnike na platformama u zemlji i svetu videti Anđelković et al. 2020, 3). Protivno Ustavu, po mišljenju autora, danas je značajnom delu stanovništva Srbije narušeno ljudsko dostojanstvo zbog neuređenih i neredovnih uslova rada u novim oblicima rada. Ovi radnici trenutno nemaju gotovo nikakve garancije za dostojanstven rad i to se ogleda u ponižavajućem nivou života uopšte.

Problemi u vezi sa radom na platformama i drugim novim oblicima rada u Srbiji slični su širom sveta i pogoršavaju ih visoka stopa nezaposlenosti i siromaštvo stanovništva koje radi na takvim poslovima. Radnici u novim oblicima rada (u daljem tekstu: nestandardni radnici) nemaju skoro nikakva prava i zaštitu: njihov rad je neprijavljen, nemaju ni socijalno osiguranje ni garanciju visine plaćanja (plaćaju se „u gotovini“, bez pismenog dogovora) i ne postoje garancije stalnog

194 V. Zakon br. 128 od 2.11.2019. o urgentnom pružanju radnopravne zaštite i rešavanju korporativne krize.

195 Loi 2016-1088 *relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels* (Zakon o radu, modernizaciji socijalnog dijaloga i obezbeđivanju razvoja karijere), 08.08.2016.

196 *Sl. Glasnik*, 98, 2006. Napomena, u srpskom zakonodavstvu datum primene zakona nije od velikog značaja i ne dokumentuje se pa zato sam datum nije naveden.

197 Videti Ustav, član 19: „Jemstva neotuđivih ljudskih i manjinskih prava u Ustavu služe očuvanju ljudskog dostojanstva i ostvarenju pune slobode i jednakosti svakog pojedinca u pravednom, otvorenom i demokratskom društvu, zasnovanom na načelu vladavine prava.“

zaposlenja (ni transparentnost pri otpuštanju, niti opravdani otkaz) (v. Miletić 2019; Anđelković et al. 2020, 3; Dimić 2020; Savanović 2020).¹⁹⁸

Postojeći zakoni koji bi nestandardnim radnicima mogli da obezbede bolji položaj se ne primenjuju jer javnost i sudovi ostaju nesvesni potrebe zaštite novih kategorija radnika. Odredbe nekih aktuelnih zakona dozvoljavaju širi fokus na radnike osim zaposlenih i mogu se primeniti na te radnike u nestandardnim oblicima rada. Međutim, to se u praksi ne dešava. Propisi koji pružaju zaštitu radnicima koji nemaju status zaposlenih uključuju: Zakon o bezbednosti i zdravlju na radu – 2005,¹⁹⁹ Zakon o sprečavanju zlostavljanja na radu – 2010,²⁰⁰ Zakon o pojednostavljenom radnom angažovanju na sezonskim poslovima u određenim delatnostima – 2018,²⁰¹ Zakon o zabrani diskriminacije – 2009²⁰² i Zakon o rodnoj ravnopravnosti – 2021.²⁰³ Pozivajući se na kategorije koje štite, pored zaposlenih, u ovim zakonima se pominju i „zaposlena lica“ ili „lica koja rade kod poslodavca po bilo kom (pravnom) osnovu“. Međutim, za one koji ove propise primenjuju u praksi, platformeri, digitalni radnici, frilenseri i drugi nestandardni radnici su nevidljivi. Nevidljivi su i na sudovima.

Što se tiče problema adekvatne zaštite svih radnika, na primer, ideje o primeni Univerzalne garancije rada u Srbiji, potrebno je razjasniti tri osnovna pitanja. Prvo, da li položaj novih kategorija treba da bude regulisan Zakonom o radu ili posebnim aktom? Drugo, da li treba da težimo da ove ljude izjednačimo sa zaposlenima ili da uvedemo novu kategoriju ili više kategorija (na primer, zavisni samozaposleni radnik). Da li se novi oblici rada mogu uklopiti u postojeći koncept (kao što je „radno angažovanje“)? Treće, koja prava treba da se garantuju ovim licima, odnosno da se svima obezbede jednaka prava?

Da bismo odgovorili na prvo pitanje, pogledajmo postojeću pravnu pozadinu. Neobično je da zakonodavac nije regulisao pojam radnog odnosa,

iako u mnogim slučajevima u raznim propisima zakonodavac koristi termin „radni odnos“.²⁰⁴ Osnovni zakon koji reguliše radne odnose u Srbiji je Zakon o radu (u daljem tekstu ZR), usvojen 2005. godine (revidiran 2014.).²⁰⁵ Zakon ne definiše termin „radni odnos“, Međutim, ovaj termin se koristi kako bi se utvrdio termin „zaposleni“. Po članu 5, stavu 1 Zakona: „Zaposleni, u smislu ovog zakona, jeste fizičko lice koje je u radnom odnosu kod poslodavca.“ Dakle, prvi prioritet bi trebalo da bude definisanje „radnog odnosa“ i „zaposlenog“ u srpskom zakonodavstvu. Drugo pitanje je da li bi trebalo da bude proširen.

Srpsko zakonodavstvo pravi razliku između „ulaska u radni odnos“ i „radnog angažovanja“.²⁰⁶ Iako ZR pominje termin „radno angažovanje“ (čl.5, stav 2 i čl. 35),²⁰⁷ ne pojašnjava na koje se oblike rada taj termin odnosi i da li ta lica uživaju istu zaštitu kao zaposleni (za više detalja, v. Jovanović 2015), 179).²⁰⁸ Takođe, termin „zapošljavanje“ se pominje u određenom broju zakona, ali nigde nije definisan.

Kada se tumače drugi zakoni u kojima se pominje ovaj pojam, čini se da je pojam „radno angažovanje“ širi od „zapošljavanja“ i da bi mogao da obuhvati sve postojeće i eventualno neke nove oblike rada.²⁰⁹ Na primer, po Zakonu o zaštiti uzbunjivača iz 2014. godine,²¹⁰ „radno angažovanje“ je radni odnos, rad van radnog odnosa, volontiranje, vršenje funkcije, kao i svaki drugi faktički rad za poslodavca. U Zakonu o zabrani diskriminacije, iz 2009. godine, prema članu 16. stav 2. zaštitu od diskriminacije na radu „uživa lice u radnom odnosu, lice koje obavlja privremene i povremene poslove ili poslove po ugovoru o delu ili drugom ugovoru, lice na dopunskom radu, lice koje obavlja javnu funkciju, pripadnik vojske, lice koje traži posao, student i učenik na praksi, lice na stručnom osposobljavanju i usavršavanju bez zasnivanja radnog odnosa, volonter i svako drugo lice koje po bilo kom osnovu učestvuje u radu“. Očigledno je da se ovaj zakon nije zadovoljio pojmom zaposlenog iz Zakona o radu u pogledu sveobuhvatnosti zaštite od diskriminacije,

198 Takođe vidite publikacije na sajtu [Centra za istraživanje javnih politika](#).

199 V. Zakon o sprečavanju zlostavljanja na radu, čl. 4, stav 1, *Službeni Glasnik* 101, 2005; 91, 2015; 113, 2017.

200 *Službeni Glasnik*, br.36, čl. 2, 2010.

201 *Službeni Glasnik*, br. 50, čl. 3. i 6, 2018.

202 *Službeni Glasnik*, br. 22, 2009; br. 52, 2021, čl. 2.

203 *Službeni Glasnik*, br. 52, čl. 29, 2021.

204 Takođe, koncept zapošljavanja nije jasno ni sistematski definisan u sudskoj praksi.

205 Zakon je objavljen u *Službenom Glasniku*, br. 24, 2005a potom izmenjen i dopunjen u br. 61, 2005; br. 54, 2009; br. 32, 2013; br. 74, 2014.

206 Na primer, videti članove 5 i 35 ZR.

207 Data je sledeća definicija termina „poslodavac“: „Poslodavac, u smislu ovog zakona, jeste domaće, odnosno strano pravno ili fizičko lice koje zapošljava, odnosno radno angažuje, jedno ili više lica.“ Vidite ZR, član 5, stav 2.

208 Na osnovu nekih drugih zakona, zaključuje se da ova lica imaju pravo na zaštitu zdravlja i bezbednosti na radu, a imaju pravo na zdravstveno, nezaposleno, penzijsko i invalidsko osiguranje. Kolektivna radna prava (kao što su pravo na udruživanje, štrajk) na njih su u osnovi uskraćena.

209 Indirektno se može zaključiti da se u Zakonu o radu pod pojmom „radni angažman“ podrazumevaju fleksibilni oblici rada koji su regulisani ZR. Mogu se zaključiti sledeće vrste netipičnih ugovora o radu: ugovor na određeno vreme, ugovor o delu, ugovor o privremenom ili povremenom radu, ugovor o uslugama (locatio operis) i ugovor o pripravnosti ili stručnom usavršavanju. Ovi ugovori su regulisani ZR, čl. 197–202.

210 Zakon o zaštiti uzbunjivača, *Službeni Glasnik*, br. 57, član 2, stav 1, glava 5, 2014.

već je obuhvatio sva lica koja rade po bilo kom osnovu. Pohvalno je što se Zakon o zabrani diskriminacije odnosi na „svaki rad po bilo kom drugom osnovu“, a ne samo na „lice koje angažuje poslodavac“, jer platforme i „digitalni poslodavci“ samo izbegavaju da se deklariraju kao takvi. Ovo bi moglo da pruži trag za nova rešenja prilikom inoviranja radnog zakonodavstva.

Koje bi mogle biti potencijalne promene u ovoj oblasti? Prvo, pre svega smatramo da rešenje treba tražiti u okviru radnog zakonodavstva i u okviru Zakona o radu. Svako prebacivanje posla u drugu oblast može samo da „zamagli“ ceo problem i učini ga manje transparentnim. Ovo bi na kraju moglo biti štetno za nestandardne radnike.

Pored toga, smatramo da pojam zaposlenog treba proširiti na sve kategorije „lažnih samozaposlenih“ i „lažnih samozaposlenih“ (lažni frilenseri). Ako lice obavlja bilo koji posao kod poslodavca u stalnom radnom odnosu, treba da se napravi oboriva pretpostavka zaposlenja.

U tom smislu navešćemo neke dobre primere iz uporednog prava.

Na primer, prema Zakonu o radu Hrvatske, član 10, st 2:²¹¹ „Ako poslodavac s radnikom sklopi ugovor za obavljanje posla koji, s obzirom na narav i vrstu rada te ovlasti poslodavca, ima obilježja posla za koji se zasniva radni odnos, smatra se da je s radnikom sklopio ugovor o radu, osim ako poslodavac ne dokaže suprotno.“ Štaviše hrvatski Zakon o radu u članu 10 naglašava da u slučaju ustupanja radnika povezanom društvu, dati društvo će se smatrati poslodavcem smatra poslodavcem u smislu obaveza primene odredbi Zakona o radu i drugih zakona i propisa koji uređuju bezbednost i zdravlje na radu (tzv. Povezani poslodavac).

U susednoj Sloveniji Zakon o radu (član 13, st 2)²¹² propisuje: „(2) Ako postoje elementi radnog odnosa u skladu sa članom 4., u vezi sa čl. 22. i 54. ovog zakona, rad se ne može obavljati po osnovu građanskopravnih ugovora, osim u slučajevima određenim zakonom.“ Prema izmenjenom slovenačkom Zakonu o inspekciji rada,²¹³ ako je inspektor rada utvrdio da je zaključen ugovor o obligacionim odnosima, što je u suprotnosti sa pravilom Zakona o radu (član 13. stav 2.), rad se ne može obavljati na osnovu takvih ugovora. U tom slučaju inspektor nalaže poslodavcu da izvođaču

dostavi pismeni ugovor o radu u roku od tri radna dana od dana dostavljanja rešenja u skladu sa članom 19. stav 2. Pisani ugovor mora odgovarati stvarnom stanju koje proizilazi iz rešenja (u pogledu vrste) i obima obavljenog posla, zarada mora biti uporediva sa zaradom propisanom za isti rad kolektivnim ugovorom i opštim aktima koji obavezuju poslodavca (pri čemu se u obzir uzimaju i doprinosi za obavezno socijalno osiguranje i poreske obaveze). Ukoliko poslodavac ne ponudi izvođaču ugovor o radu, ima pravo da se obrati sudu u roku od 30 dana.

U oceni da li je neko „lažno samozaposleno lice“, definicija „zaposlenog“ od strane Evropskog suda pravde može poslužiti kao polazna tačka, koja podrazumeva da je „suštinsko obeležje radnog odnosa da za određeno vreme lice obavlja usluge za i pod rukovodstvom drugog lica za koje prima naknadu“. Osnova za procenu da li je lice zaista zaposleno zasniva se na tri osnovna kriterijuma: kumulativno gledanje na postojanje veze subordinacije, prirodu posla i prisustvo naknade (v. Risak and Dullinger 2018).²¹⁴

Druga mogućnost je da osobe koje se ne uklapaju u tipičnu definiciju zaposlenog dobiju status „radnika“ u Srbiji. Nešto slično postoji u britanskom zakonu o zapošljavanju iz 1996. godine, prema kojem radnici uživaju gotovo istu zaštitu kao i zaposleni.²¹⁵

U slučaju sumnje da li se radi o zavisnim radnicima ili slobodnim profesijama, sudovi u različitim zemljama su uspostavili niz testova i faktora za odlučivanje o radnom statusu pojedinca. Ovi testovi obuhvataju: *test kontrole* (utvrđivanje stepena kontrole koju sprovodi poslodavac – obim nadzora); *test integracije* (utvrđivanje u kojoj meri je pruženi posao integrisan u osnovne aktivnosti poslovanja); *test ekonomske realnosti* (razmatranje da li pojedinac posluje za svoj račun, imajući u vidu faktore kao što su načini plaćanja, nabavka opreme, raspored radnog vremena, praznici, finansijski rizik); i *test uzajamnosti obaveza* (European Risk Observatory 2017, 25).

Smatramo da bi u slučaju Srbije u nacionalno zakonodavstvo trebalo uvesti kontrolni (zavisni) test u kombinaciji sa testom ekonomske realnosti. Ovde bismo kao dobar primer istakli britansku i nemačku praksu. Britanski viši sud je presudio u predmetu Aslam (2018): „U *James v Redcats (Brands) Ltd* [2007] UKEAT 0475, [2007] ICR 1006, Elias J je rekao: ‘59... test

211 Zakon o radu objavljen u *Narodne novine Republike Hrvatske*, br. 93/2014, 127/2017, 98/2019.

212 Objavljeno u: *Uradni list RS*, br. 21/13, 78/13 47/15 – ZZSDT, 33/16 – PZ-F, 52/16, 15/17.

213 *Uradni list RS*, br. 19, 2014 i 55/2017.

214 Na primer, vidi Sud pravde, *Deborah Lawrie-Blum v Land Baden-Württemberg*, C-66/85, ECLI:EU:C:1986:284, 3. jul 1986. *UX v Governo della Repubblica italiana*, C-658/18, ECLI:EU:C:2020:572, 16. jul 2020. Sud pravde, *B v Yodel Delivery Network Ltd*, C-692/19, ECLI:EU:C:2020:288, 22. april 2020.

215 V. *Employment Rights Act 1996*, Član 230, Zaposleni, radnici i tako dalje „...“(3) U ovom zakonu «radnik» (osim u frazama «radnik u radnji» i «radnik na kladionici») označava lice koje je ušlo ili radi pod (ili, kada radni odnos je prestao, radio po) (a) ugovoru o radu, ili (b) bilo kom drugom ugovoru, bilo izričito ili implicitno i (ako je izričito) bilo usmeno ili pismeno, kojim se pojedinac obavezuje da uradi ili lično izvrši bilo koji rad ili usluge za drugu stranu u ugovoru čiji status na osnovu ugovora nije status klijenta ili klijenta bilo koje profesije ili poslovnog poduhvata koje obavlja pojedinac; i svako pozivanje na radnički ugovor će se tumačiti u skladu s tim.”

dominantne svrhe je zaista pokušaj da se identifikuje suštinska priroda ugovora. Da li se u suštini nalazi u oblasti zavisnih radnih odnosa ili je to u suštini ugovor između dva nezavisna poslovna preduzeća?"²¹⁶ Prema nedavnoj sudskoj praksi u Nemačkoj (International Lawyers Assisting Workers Network 2020), *lična zavisnost* je ključni faktor u nemačkom konceptu radnika. Nemački savezni sud navodi da: „Takav pristup ne proširuje nedopustivo koncept zaposlenog. Nije reč o premeštanju vrsta ugovora koji su se do sada smatrali delom liberalnog ugovora o radu u oblasti radnog prava. Tačnije, cilj je da se pravilno sagledaju nove vrste poslova koje stvara tehnički razvoj i da se na pravi način klasifikuju odgovarajući pravni odnosi u našem pravnom sistemu”²¹⁶

Da bi se ovo pitanje u potpunosti regulisalo, nije dovoljno samo regulisati status lica koje radi. Takođe je potrebno inovirati i proširiti koncept poslodavca. U kategoriju „poslodavac” treba da se uvrste platforme, kao i svi netipični poslodavci – svi subjekti koji ostvaruju prihode od zapošljavanja radnika, uz kontrolu dinamike, načina, okolnosti i uslova rada.

Koja prava iz radnog odnosa treba da imaju radnik bez obzira na njihov radni status? Svim licima koja rade za poslodavce i svim drugim subjektima treba garantovati osnovna radna prava u skladu sa Zakonom o radu, sa nekoliko izuzetaka u vezi sa nekim kategorijama radnika u pogledu nekoliko specifičnih prava (kao što je prikazano u sledećem paragrafu). Ovo je jedini način da skriveni poslodavci prestanu da traže rupe u zakonodavstvu. Izjednačavanjem prava svih lica koja rade kod poslodavaca (i svih ostalih koji zapošljavaju radnike) eliminisalo bi se pribegavanje prikrivenim radnim odnosima. Osim toga, obeshrabrilo bi se neplaćanje poreza i doprinosa za socijalno osiguranje.

Koja posebna prava treba da imaju nestandardni radnici? To su prava utvrđena međunarodnim standardima rada kao što su: minimalna zarada, ograničeno radno vreme, zabrana diskriminacije i uznemiravanja na radu, zdravlje i bezbednost, stručno usavršavanje, pauze (dnevni, vikend, plaćeni godišnji odmor), bolovanje, zaštita protiv nepravедnog prestanka rada (individualnog i kolektivnog), prava na organizovanje, kolektivnog pregovaranja i štrajkova, socijalnog osiguranja (nezaposlenost, zdravstveno i penziono osiguranje) i efikasnih mehanizama za rešavanje sporova. Opciono, neke kategorije, kao što su osobe kojima je rad samo dodatni izvor prihoda ili koje obavljaju kratkoročni rad za poslodavca, mogu biti izuzete od određenih prava (vidi European Risk

Observatory 2017, 35). Na primer, ne bi imali garanciju zaštite od prestanka radnog odnosa, prava na stručno usavršavanje ili prava na kolektivno pregovaranje.²¹⁷

Nerešeno pitanje je: koja vrsta zakonskih i fiskalnih promjena ili mjera politike bi se mogla primijeniti kako bi se osiguralo da svi radnici imaju koristi od nekih ili svih prava iz radnog odnosa i prava iz socijalnog osiguranja koja se obično garantuju zaposlenima? Smatramo da je jedino efikasno rešenje da sva lica koja angažuju radnike ili posreduju u bilo kom obliku rada, u ime i za račun radnika plaćaju poreze i doprinose. Međutim, problem je kako pokriti skrivene poslodavce (platforme i druge) koji su u inostranstvu. U tom smislu moguće je samo slično rešenje, kao one koje su nedavno uvele zemlje G7, koje su postigle dogovor o uvođenju minimalnog poreza u svetu (15 odsto) (Stein i Farzan 2021). Dok se globalno ne postigne takav dogovor o oporezivanju platformi i drugih skrivenih poslodavaca, situacija u ovoj oblasti se neće značajno poboljšati.

Srbija je već uvela neke promene u oblasti oporezivanja, ali bi ove promene trebalo da obuhvate i skrivene poslodavce. Izmene člana 85, stava Zakona o porezu na dohodak građana iz 2019.,²¹⁸ nova tačka 17 uvodi tzv. „*test samostalnosti*” paušalnog preduzetnika. . Po tom testu, ako preduzetnik ispunjava pet od devet kriterijuma, smatra se da su u skrivenom radnom odnosu, a ne u poslovnom kooperativnom odnosu klijenta i preduzetnika. Takav preduzetnik se neće kvalifikovati za paušalno oporezivanje (lakši poreski režim od standardnog). Ukratko, kriterijumi u Zakonu se odnose na to da li nalogodavac određuje radno vreme, odmori i odsustva angažovanom licu; da li lice radi u prostorijama poslodavca; da li klijent organizuje obuku za rad i stručno usavršavanje; kako je klijent pronašao osobu koja radi za njega (preko oglasa ili agencije za zapošljavanje); koji obezbeđuje alate, opremu i sredstva za rad; da li najmanje 70 odsto ukupnog prihoda koje to lice ostvaruje u godini dolazi od rada za nalogodavca; ko snosi rizik poslovanja; da li angažovani radnik radi isključivo za nalogodavca; da li radnik obavlja poslove za istog nalogodavca ili za lice povezano sa nalogodavcem neprekidno ili sa prekidima u trajanju od 130 i više radnih dana u periodu od 12 meseci.

Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju²¹⁹ iz 2019. godine u članu 12 (nova tačka 3a, stav 1) propisuje da lica „koja rade na teritoriji Republike Srbije za stranog poslodavca, koji nema registrovano predstavništvo u Republici Srbiji, kod koga za obavljen

216 Nemački savezni sud rada, 5 AZR 819/76 Rn. 31, 15. mart 1978.

217 Na primer, bilo bi teško da zaposleni u oblasti isporuke ili transporta ostvare pravo na stručno usavršavanje. Takođe, zaštita od kolektivnih otkaza.

218 *Službeni glasnik*, broj 86, 2019. Zakon je prvi put objavljen 2001. godine (br. 21) i dopunjen 37 puta, tako da autor nije naveo sve službene listove u kojima su objavljeni.

219 *Službeni glasnik*, br. 34, 2003; br. 64, 2004; br. 84, 2004; br. 85, 2005; br. 101, 2005; br. 63, 2006; br. 5, 2009; br. 107, 2009; br. 101, 2010; br. 93, 2012; br. 62, 2013; broj 108, 2013; broj 75, 2014; broj 142, 2014; broj 73, 2018; broj 46, 2019; broj 86, 2019; broj 62, 2021

posao ostvaruju naknadu a nisu osigurani po drugom osnovu“ su uključeni u sistem obaveznog penzionog i invalidskog osiguranja kao osiguranici samostalnih delatnosti. Dakle, u ovom zakonu je uočena kategorija nestandardnih zaposlenih, ali se oni svrstavaju u samozaposlene (sami plaćaju doprinose za socijalno osiguranje).

Što se tiče novih okolnosti, neizbežno je postaviti pitanje da li se neke grupe radnika suočavaju sa pojavnim oblicima nejednakosti zbog nasleđa Covid-19. U tom smislu, položaj nestandardnih radnika u Srbiji se dodatno pogoršao. Oni ostaju nezaštićeni i bez prihoda ako su sprečeni da rade (zbog bolesti ili policijskog časa). Ako mogu i moraju da rade, njihova zaštita od zdravstvenih problema je obično osnovna i više su izloženi riziku od infekcije. Zakonodavac i dalje zatvara oči pred ovim kategorijama, a i same su previše

neorganizovane da bi skrenule pažnju na svoja prava.

Pandemija je otkrila i slabosti u industrijskim odnosima, odnosno sistemu vladavine prava u radnim odnosima. Evidentno je da smo svedoci svojevrstne nekontrolisane suspenzije mnogih ljudskih prava zaposlenih, što je delimično pogodilo i nestandardne radnike. Sindikati su bili nespreni na takve okolnosti, pa nisu reagovali. Budući zakon o radu mogao bi da sadrži određene zaštitne norme u korist zaposlenih u slučaju pandemije i sličnih vanrednih situacija. Treba definisati koja prava ni na koji način ne mogu biti suspendovana (na primer, minimalna zarada, radno vreme, odmor, zdravlje i bezbednost, savetovanje zaposlenih o merama bezbednosti i zdravlja na radu). Takođe, trebalo bi izreći privremenu suspenziju prava na kolektivni otkaz od strane poslodavca. Slične odredbe treba da budu uključene u kolektivne ugovore.

► 7.4. Zaključci

Nove okolnosti širom sveta dovele su do porasta novih oblika rada i novih kategorija radnika. Radikalne inovacije u organizaciji rada uzdrmale su standardnu koncepciju radnog prava. Zato je globalno, a i u Srbiji, potreban novi pristup regulisanju rada. To podrazumeva inoviranje koncepta zapošljavanja, zaposlenog, poslodavca i eventualno uvođenje novih zaštićenih kategorija. Međunarodna organizacija rada je predlogom za uspostavljanje Univerzalne garancije rada ukazala na mogući put. Međutim, ostaje da se utvrdi da li će se ove garancije sprovoditi kao do sada, u

okviru zakona o radu ili donošenjem posebnih zakona, a tek treba da se utvrdi kako će se lica koja rade u novim oblicima rada razvrstati. Rešenje treba tražiti u okviru radnog prava jer je položaj lica u novim oblicima rada u osnovi najbližiji položaju stalno zaposlenih. Takođe, trebalo bi uvesti „oboriv nastavak“ radnog odnosa za sve koji žive od rada za drugu osobu. Ovim licima bi trebalo da budu zagarantovana sva osnovna prava iz korpusa prava zaposlenih ukoliko bi se to moglo ostvariti u okviru datog posla.

8. Mogućnost uvođenja Univerzalne garancije rada u Ukrajini, *Sergej Venediktov*

► 8.1. Uvod

Usvajanju Deklaracije o budućnosti rada povodom stogodišnjice MOR na 108. Međunarodnoj konferenciji rada 2019. godine prethodio je četvorogodišnji proces koji je obeležio Inicijativu za budućnost rada (IBR). Izveštaj i preporuke Globalne komisije MOR-a predstavljene 2019. godine kao deo IBR poziva na agendu usredsređenu na čoveka za budućnost rada koja jača društveni ugovor stavljajući ljude i posao koji obavljaju u centar ekonomske i socijalne politike i poslovnu praksu. Ova agenda usredsređena na čoveka sastoji se od nekoliko stubova delovanja, od kojih je jedan povećanje ulaganja u institucije rada. Povećanje ulaganja u institucije rada ima za cilj jačanje i revitalizaciju institucija rada, od propisa i ugovora o radu do kolektivnih ugovora i sistema inspekcije rada. Među preporukama, u okviru implementacije ovog stuba, je i uspostavljanje Univerzalne garancije za rad (UGR) (ILO 2019, 38–39). Uspostavljanje UGR predviđa da svi radnici, bez obzira na njihov ugovorni aranžman ili status zaposlenja, treba da uživaju osnovna radnička

prava, „adekvatnu platu za život” (Ustav MOR), maksimalno ograničenje radnog vremena i zdravlje i bezbednost na radu.

Nacionalno radno zakonodavstvo Ukrajine karakteriše klasični model regulisanja radnog odnosa. To je zbog činjenice da je temeljni radni zakonodavni akt zemlje – Zakon o radu (ZR) – usvojen pre više od 50 godina. Kodeks je i dalje zadržao pravnu strukturu iz perioda kada je donet i ne uzima u obzir mnoge novije trendove u svetu rada. Takođe možemo uočiti tendencije vezane za reformu radnog zakonodavstva u Ukrajini izražene u nacrtima zakona. Nacrti su trenutno na čekanju u parlamentu i još nisu formalni zakon. Značajan deo ovih nacrti zakona karakteriše kontradiktoran sadržaj, diktiran pre ekonomskim nego društvenim faktorima.

Svrha ovog poglavlja je da analizira relevantnu nacionalnu zakonodavnu osnovu, konkretne nacрте zakona i rizike i očekivanja u vezi sa mogućom primenom UGR u Ukrajini.

► 8.2. Osnovna radna prava i zakonodavstvo u Ukrajini

Ukrajina je ratifikovala devet od deset osnovnih konvencija MOR. Ovo ukazuje da se osnovna radnička prava, predviđena ovim aktovima, sprovode na nivou nacionalnog zakonodavstva. Štaviše, ova prava se odražavaju ne samo direktno u zakonima o radu, već i u pravilima zakona koja su šireg obima. Na primer, priznavanje prava na slobodu udruživanja, zabranu prinudnog rada, garantovanje jednakih mogućnosti u izboru profesije i vrste radne delatnosti, pravo na odgovarajuće, zdrave i bezbedne uslove rada predviđeno je članovima 36. i 43. Ustava. Minimalne starosne granice za prijem u bilo koju vrstu zaposlenja (15–16 godina) i poslovne delatnosti (16 godina) utvrđene su Zakonom o dečjoj zaštiti. Takođe, po ovom zakonu, radi zaštite svojih radnih prava, radna

deca mogu osnivati ili učlanjivati se u sindikat. Treba napomenuti da Zakon o dečjoj zaštiti direktno zabranjuje najgore oblike dečijeg rada u Ukrajini i daje posebnu pravnu kategoriju. Prema Zakonu, u najgore oblike dečijeg rada spadaju: svi oblici ropstva ili postupci slični ropstvu; korišćenje, regrutovanje ili nuđenje deteta za prostituciju i proizvodnju pornografskih proizvoda ili pornografskih performansa; korišćenje, regrutovanje ili nuđenje deteta za nezakonite aktivnosti; rad koji, po svojoj prirodi ili uslovima u kojima se obavlja, može da naškodi fizičkom ili mentalnom zdravlju deteta.

Pitanje eliminacije diskriminacije regulisano je dva posebna zakona – Zakonom o obezbeđivanju jednakih prava i mogućnosti za žene i muškarce (ZOJP) i Zakonom

o sprečavanju i suzbijanju diskriminacije (ZSZD). Oba zakona sadrže „radnu komponentu“ u svojim pravilima. Na primer, ZSZD definiše organizacioni i pravni okvir za sprečavanje i borbu protiv diskriminacije. Zakon ističe direktnu diskriminaciju, indirektnu diskriminaciju, podsticanje na diskriminaciju i saučesništvo u diskriminaciji i uznemiravanju. U skladu sa članom 4. ZRND, ovaj zakon se primenjuje na sve sfere odnosa sa javnošću. Svrha ZOJP-a je postizanje pariteta žena i muškaraca u svim sferama društva. Posebni članovi ovog zakona posvećeni su obezbeđivanju jednakih prava i mogućnosti za žene i muškarce u radu i primanju naknade, kao i obezbeđivanju jednakih mogućnosti pri zaključivanju kolektivnih ugovora (npr. Zakon predviđa da ako je zaključen kolektivni ugovor, mora da sadrži odredbe o raspoređivanju poslova poverenika za rodna pitanja jednom od zaposlenih koje mora da obavlja na

dobrovoljnoj osnovi). Pored toga, ZOJP sadrži definicije seksualnog uznemiravanja i rodno zasnovanog nasilja, kao i mehanizme za borbu protiv njih.

Ustav Ukrajine takođe sadrži odredbe koje se tiču adekvatne plate za život, maksimalnih ograničenja radnog vremena i zdravlja i bezbednosti na radu. Na primer, član 43. Ustava kaže da svako ima pravo na pravilne, zdrave i bezbedne uslove rada i zaradu koja nije niža od onih utvrđenih zakonom. Prema članu 45. Ustava, svako ko radi ima pravo na odmor, a ovo pravo se obezbeđuje obezbeđivanjem nedeljnih dana odmora, plaćenog godišnjeg odmora i utvrđivanjem kraćeg radnog dana za pojedine profesije i delatnosti, kao i smanjenjem radnog vremena noću. Maksimalno trajanje radnog vremena i minimalno trajanje odmora i plaćenog godišnjeg odmora utvrđuju se zakonom.

► 8.3. Radna regulative u Ukrajini

Pored radnog prava, radni odnosi u Ukrajini su regulisani i građanskim i upravnim pravom. Zakonom o radu uređuje se radni odnos, odnosno odnos po osnovu ugovora o radu. Na poslove koji se pripisuju javnom sektoru primenjuje se upravno pravo. Ovo

uključuje aktivnosti državnih službenika, policajaca, vojske, hitnih službi, tužilaca, sudija i tako dalje. Osnov za radni odnos u ovom slučaju je akt o imenovanju ili poseban ugovor o van radnom odnosu.²²⁰ Zakonoksi status nezavisnih podugovarača je regulisan zakonom.

► 8.4. Radni odnos nasuprot ugovoru o radu

Posebnost ukrajinskog radnog prava je da se formira oko radnog odnosa, a ne ugovora o radu. Ovaj faktor ima istorijsko opravdanje. Zaista, počev od trenutka formiranja radnog prava i tokom čitavog dvadesetog veka, radno pravo u Ukrajini karakteriše preregulisanost radnog odnosa odredbama pravnih akata. Ova okolnost ograničava volju stranaka u određivanju uslova ugovora o radu. Istovremeno, zakon o radu je uvek navodio da su uslovi ugovora o radu, koji pogoršavaju položaj zaposlenih u odnosu na radno zakonodavstvo, nevažeći (trenutno prikazani u članu 9 ZR). Prekomerna regulisanost radnog odnosa i dalje je odlika ukrajinskog radnog prava koja se intenzivirala sa povećanjem broja zakona o radu.

Paradoksalno, ZR ne sadrži definiciju „radnog odnosa“ i ne otkriva njegove karakteristike. Zakon samo definiše ugovor o radu, po kome se tumači radni odnos. S jedne strane, Skupština je 2020. godine

izmenila ZR, ograničavajući sadržaj ugovora o radu na uslove rada propisane radnim zakonodavstvom, važećim kolektivnim ugovorima i sporazumom strana, što značajno otežava proceduru utvrđivanja postojanja ugovora o radu. radni odnos. S druge strane, zakonodavna vlast je prepoznala potrebu za zakonskim definisanjem radnog odnosa, što potvrđuje i izrada dva predloga zakona (br. 5054²²¹ i 5054-1²²²). Od početka 2022. godine, ovi nacrti zakona nisu razmatrani u Skupštini.

2020. godine, uz izgovor prilagođavanja radnih odnosa uslovima pandemije COVID-19, izmenjen je i ZR. Ove izmene su se pre svega odnosile na regulisanje rada na daljinu, rada od kuće i fleksibilnog radnog vremena, koje do tada nije bilo u MZ. Izmene su uticale i na definiciju ugovora o radu sadržanu u članu 21. stav 1. ZKP. U skladu sa izmenjenim članom, ugovor o radu je ugovor između zaposlenog i poslodavca kojim se

220 Izuzetak je državna služba. U nekim slučajevima ugovori o radu mogu biti zaključeni sa državnim službenicima.

221 [Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o radu u cilju definisanja koncepta i naznaka radnog odnosa](#)

222 [Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o radu u cilju regulisanja određenih pitanja radnih odnosa](#).

zaposleni obavezuje da će obavljati poslove utvrđene ovim ugovorom, a poslodavac se obavezuje da će zaposlenima isplatiti zaradu i obezbediti uslove za rad u skladu sa radnim zakonodavstvom, kolektivnim ugovorom i dogovorom strana. Prethodna verzija koja je važila od 1991. do 2020. godine sadržala je širi obim ugovora o radu, koji je obuhvatao i poslove koji se obavljaju u skladu sa internim propisima poslodavca. Tadašnja sudska praksa je utvrdila da za podugovarača sa ugovorom o delu, za razliku od zaposlenog koji obavlja poslove u skladu sa ugovorom o radu, ne važe interni propisi o radu, iako je možda upoznat sa tim propisima, organizuje rad i obavlja ga na sopstveni rizik. Tako je kao test za utvrđivanje postojanja radnog odnosa od strane sudije korišćeno da li je rad obavljan po internom pravilniku poslodavca.

Da se vratimo na nacrt zakona br. 5054 i 5054-1, oni sadrže slične odredbe koje definišu radni odnos i njegove karakteristike. Radni odnos je, prema nacrtima, odnos između zaposlenog i poslodavca, gde

zaposleni lično obavlja poslove za i po naređenjima i pod nadzorom poslodavca za naknadu koju isplaćuje poslodavac. Od obeležja radnog odnosa, predlozima zakona utvrđuju se: lično obavljanje poslova zaposlenog određene kvalifikacije, profesije, radnog mesta za i pod kontrolom poslodavca u čijem interesu se rad obavlja; rad koji je trajne prirode; obavljanje poslova na radnom mestu određenom ili ugovorenim sa poslodavcem; obezbeđenje sredstava za proizvodnju (oprema, materijali, sirovine, alati, radno mesto) koje obezbeđuje poslodavac; redovna isplata naknade radniku; radno vreme i odmor koje utvrđuje poslodavac; naknadu putnih i drugih finansijskih troškova u vezi sa obavljanjem poslova od strane poslodavca.

Za razliku od važećeg radnog zakonodavstva, nacrt zakona omogućava zaposlenom da ima više ugovora o radu sa različitim poslodavcima. Drugi zakonski predlog predviđa izuzeće individualnih preduzetnika od inspekcije rada.

► 8.5. Radni odnosi i upravno pravo

Tokom dvadesetog veka praktično sve grane profesionalne delatnosti u Ukrajini bile su regulisane zakonom o radu.²²³ Ovo se odnosilo i na rad u javnom sektoru, koji je obuhvaćen dvema kategorijama: (a) državna služba i (b) državna služba posebne prirode (uglavnom vojna). Na primer, u skladu sa pismom Ministarstva rada i socijalne politike Ukrajine br. 06/2-4/66, od 6. maja 2000,²²⁴ rad vatrogasaca, policajaca, narodne garde, nacionalne bezbednosti i vojnih lica regulisan je posebnim ugovorom o radu iz člana 21. stav 3. Zakona o radu. U dvadeset prvom veku situacija je počela da se menja. U okviru nove politike donošenja pravila u Ukrajini, ukinut je značajan deo zakona koji predviđaju primenu posebnog ugovora o radu (član 21. stav 3. ZR) u javnom sektoru, a nove verzije koje su došle da ih zamene predviđaju sasvim drugačiji pravac regulisanja radnih odnosa od radnog zakonodavstva.

U ovom slučaju, državna služba se može nazvati izuzetkom. Dakle, Zakon o državnoj službi predviđa dva osnova za službenički odnos – akt o imenovanju i ugovor o radu. Međutim, upotreba ugovora o radu u državnoj službi ne može se nazvati široko rasprostranjenom. Posebnom zakonskom regulativom se navodi da rad u državnoj službi, koji podrazumeva zaključivanje ugovora o radu, ne može biti tipičan i ponavljan. Takav ugovor o radu može da se zaključi sa licem

čije glavne obaveze na poslu obuhvataju obavljanje određenog zadatka koji je unapred određen, ostvariv, sa utvrđenim datumom početka i završetka (ne obavlja se u kontinuitetu).²²⁵ Istovremeno, bez obzira na osnov službeničkog odnosa, član 5. stav 3. Zakona o državnoj službi kaže da se na državne službenike u odnosima koji nisu uređeni ovim zakonom primenjuju pravila radnog zakonodavstva. Takođe, članom 7. stav 1. Zakona jasno je naznačeno pravo državnih službenika da budu član sindikata radi zaštite svojih profesionalnih prava i interesa.

Zakonodavstvo o državnoj službi posebne prirode (odnosno policajci, nacionalna garda, vojni službenici) poslednjih decenija odstupa od zakona o radu. Posebni pravni akti (npr. Zakon o nacionalnoj policiji, Zakon o socijalno-pravnoj zaštiti vojnih službenika i članova njihovih porodica, Zakon o nacionalnoj gardi) ne sadrže odredbe o primeni zakona o radu na odnose koje regulišu. Štaviše, u nekim slučajevima ovi akti uključuju pravila koja su potpuno suprotna garancijama rada predviđenim ZR.

Na primer, stav 8. i 11. Završnih i prelaznih odredbi Zakona o nacionalnoj policiji utvrđuje da se od dana objavljivanja svi policijski službenici blagovremeno upozoravaju na eventualni budući otkaz zbog

223 Postojali su i neki izuzeci od ovog pravila, na primer, rad članova kolhoza i drugih zadružnih organizacija, služenje vojnog roka ili samostalna preduzetnička delatnost.

224 [Dopis Ministarstva rada i socijalne politike Ukrajine br. 06/2-4/66](#), 6. maj 2000.

225 [Procedura za zaključivanje ugovora za državne službenike](#), odobren Rezolucijom Kabineta ministara Ukrajine br. 494, 17. jun 2020.

viškova zaposlenih. Privremeni invaliditet policijskih službenika ili korišćenje odsustva nije prepreka za njihovo otpuštanje iz službe. Ovaj zakon je stupio na snagu 2015. godine i služio je kao osnov za otpuštanje policijskih službenika koji su u to vreme bili na socijalnom odsustvu. Ubuduće, sudska praksa je stala na stranu otpuštenih policajaca. Štaviše, obrazloženje sudskih odluka je vršeno pozivanjem na pravila ZR. Na primer, Rešenje Vrhovnog suda br. 826/27226/15 od 25.04.2018. godine, zasnovano je na odredbi člana 40. stav 3. ZR, prema kojoj je zabranjeno otpustiti zaposlenog na inicijativu vlasnika ili njegovog ovlašćenog organa za vreme privremene sprečenosti

tog zaposlenog za rad, kao i za vreme odsustva.²²⁶

Stav 8. završnih i prelaznih odredbi Zakona o nacionalnoj policiji takođe je proglašen neustavnim odlukom Ustavnog suda Ukrajine 2021.²²⁷ Ova odluka ukazuje na proširenje odredbi Konvencije o prestanku radnog odnosa iz 1982. (br. 158), koju je ratifikovala Ukrajina, na policijsku službu. Ustavni sud se u svojoj odluci pozvao na član 4. Konvencije prema kojem radniku ne prestaje radni odnos osim ako za takav prestanak postoji valjan razlog vezan za svojstvo ili ponašanje radnika ili na osnovu operativnih zahteva preduzeća, ustanove ili usluge.

► 8.6. Građansko i radno pravo

Građansko pravo, koje karakterišu pre ekonomska nego društvena razmatranja, steklo je značajnu pažnju zbog proekonomskog kursa Ukrajine poslednjih godina. Na primer, mandat za formiranje i sprovođenje državne politike u oblasti rada, koji je oduvek pripadao nadležnosti Ministarstva socijalne politike, prešao je na Ministarstvo ekonomije Ukrajine od 2019. Pored toga, neki nacrti zakona direktno sadrže građanskopravnu komponentu u svojim odredbama. Na primer, može se navesti Nacrt zakona o izmenama i dopunama pojedinih zakonskih akata koji se odnose na pojednostavljenje radnih odnosa u sferi malog i srednjeg biznisa i smanjenje administrativnih opterećenja preduzetničke delatnosti.²²⁸ Ovim nacrtom zakona predlažu se izmene i dopune ZR-a, prema kojima se na odnose između zaposlenog i poslodavca koji proizilaze iz ugovora o radu primenjuju opšta pravila Građanskog zakonika o ugovornim odnosima ako nisu uređeni Zakonom o radu

Takođe treba napomenuti da su istraživači građanskog prava uvek bili neprijateljski raspoloženi prema zakonu

o radu u Ukrajini. Pravna tradicija Ukrajine je istorijski smatrala radno pravo delom građanskog prava (videti Tal 1913, 150). Na primer, u ovom slučaju, Maidanik primećuje da „*prelaskom na tržišnu ekonomiju radna snaga sve više postaje roba. Istovremeno, granica između građanskog i radnog prava postepeno nestaje, povećava se broj građanskopravnih elemenata koji se koriste u uređenju radnog odnosa, što ukazuje na trend vraćanja radnog odnosa u iskonsko krilo građanskog prava.*” (Maidanik 2007, 112). Ova pozicija se ne može smatrati fundamentalnom, ali je nesumnjivo podržavaju mnogi ukrajinski naučnici građanskog prava.

Shodno tome, u teoriji, sledeći princip „ljudi koji rade treba da uživaju prava na radu” može izazvati brisanje granica između građanskog i radnog prava, što s obzirom na trenutni trend u Ukrajini očigledno neće ići u prilog zakonu o radu. Primer ovakvog zamagljivanja granica se već primećuje u zemlji u smislu Zakona o podsticanju razvoja digitalne ekonomije u Ukrajini (ZPRDE), usvojenog prošle godine, o čemu se govori u nastavku.

► 8.7. Trenutni trendovi

ZPRDE je upečatljiv primer pravne mere u Ukrajini koja obezbeđuje da zavisni samozaposleni radnici imaju koristi od nekih radnih prava i prava iz socijalnog osiguranja koja se obično garantuju zaposlenima. Cilj ovog zakona je da koristi IT sektoru u Ukrajini. Pored

toga, Zakon predviđa alternativni mehanizam za regulisanje odnosa između IT kompanija i pojedinaca koji razvijaju digitalne sadržaje. U Ukrajini ovi odnosi tradicionalno pripadaju sferi građanskopravne regulative. I, u ovom slučaju, zakonodavac nije

²²⁶ Rezolucija Vrhovnog suda nr 826/27226/15, 25. april 2018.

²²⁷ Odluka Ustavnog suda Ukrajine br. 4-p(II)/2021, 21. jul 2021.

²²⁸ Nacrt zakona o izmenama i dopunama pojedinih zakonskih akata u vezi sa pojednostavljenjem radnih odnosa u oblasti malog i srednjeg poslovanja i smanjenjem administrativnih opterećenja preduzetničke delatnosti.

krenuo u pravcu upućivanja ovih odnosa u sferu radno-pravnog regulisanja. ZPRDE predviđa novu vrstu ugovora – građanskopravni ugovor (koji ZPRDE klasifikuje kao „ugovor o tezgi“) prema kojem se IT stručnjak (kojeg ZPRDE klasifikuje kao „gig-radnika“) obavezuje da će lično obavljati posao u ime preduzeća registrovanog kao rezidentnog korisnika Diia City-a. Navedeno preduzeće se obavezuje da plati izvršene radove (usluge) i informatičkom stručnjaku obezbedi odgovarajuće uslove za obavljanje poslova (usluga), kao i socijalne garancije propisane ovim zakonom. Status rezidenta Diia City-ja dobijaju kompanije u ukrajinskom i stranom vlasništvu registrovane u skladu sa ukrajinskim zakonodavstvom. Da bi bilo uvršteno u ovaj Registar, preduzeće mora da ispunjava sledeće kriterijume: da obavlja delatnost u oblasti informacionih tehnologija; prosečan mesečni zarada njenog osoblja nije manja od ekvivalenta od 1.200 evra; prosečan broj zaposlenih nije manji od devet osoba; 90 odsto prihoda kompanije potiče od IT aktivnosti.

Pod ZPRDE, Diia City je poseban pravni okvir za IT industriju, koji predviđa, na primer, poseban režim oporezivanja. Ovaj režim je predviđen i za radnika na tezgi i za registrovanu kompaniju. Sledeći odbici su obezbeđeni u prihodima gig-radnika: 5% poreza na dohodak fizičkih lica (PIT); 1,5 odsto vojnog nameta; jedinstveni doprinos za obavezno državno socijalno osiguranje u iznosu od 22 odsto minimalne zarade, koji plaća preduzeće. Istovremeno, u slučaju zaključenja ugovora o radu, odbici će biti veći: 18 odsto poreza na dohodak građana (PDV); 1,5 odsto vojnog nameta; jedinstveni doprinos za obavezno državno socijalno osiguranje u iznosu od 22 odsto obračunate zarade zaposlenog, koji plaća preduzeće. Kao što vidimo, sa finansijskog stanovišta, ugovor o tezgi je korisniji za IT specijaliste. Ali da li je to društveno korisno? Hajde da saznamo tako što ćemo ispitati pravnu prirodu odnosa između gig-radnika i preduzeća sa statusom rezidenta Diia City-ja.

Uprkos činjenici da se ugovor o tezgi odnosi na građansko pravo, karakteriše ga prisustvo nekih komponenti radnog prava. Na primer, ovaj ugovor se zaključuje na neodređeno vreme, osim ako ugovorne strane ili zakon ne utvrde drugačije. Strane u ugovoru o tezgi mogu da se dogovore o broju sati za obavljanje poslova IT stručnjaka, što ne može biti duže od 40 sati nedeljno i 8 sati dnevno. Gig-radnika ima pravo na godišnju plaćenu pauzu u toku obavljanja poslova od najmanje 17 radnih dana u godini.²²⁹ Prema ZPRDE, ugovorom o tezgi ili internim aktima preduzeća mogu se odrediti sledeći uslovi: organizaciono ponašanje IT stručnjaka na određenim radnim mestima ili u mestu obavljanja privredne delatnosti preduzeća, periodi odmora, pravila o bezbednosti i zdravlju na radu (BZR) na mestima na kojima se izvode radovi i odgovornost za svako kršenje istih, dodatne naknade i garancije i sl.

U skladu sa ZPRDE-om, kompanija obezbeđuje IT stručnjaku opremu i druge alate neophodne za obavljanje poslova (usluga), osim ako ugovorom o tezgi nije drugačije određeno. Ako gig-radnik koristi ličnu opremu za obavljanje poslova (usluga), ugovor o tezgi može predvideti odgovarajuću isplatu naknade. Zabranjeno je jednostrano raskid ugovora o nastupu od strane kompanije tokom trudnoće IT specijaliste i/ili njegovog/njenog privremenog invaliditeta (ograničeno na mesec dana neprekidno). Zabranjeno je svako direktno ili indirektno ograničavanje prava ili uspostavljanje direktnih ili indirektnih prednosti pri zaključivanju, promeni i raskidanju ugovora o tezgi, bez obzira na rasno ili etničko poreklo, politička, verska ili ideološka uverenja, članstvo u političkim partijama i sindikatima, pol ili porodični život.

Bez obzira na gore navedene odredbe ZPRDE-a, treba zaključiti da Zakon ne nudi licima koja rade po građanskopravnim ugovorima o tezgi puno korišćenje osnovnih garancija rada predviđenih za zaposlene koji su stupili u radni odnos. Prvo, gig-radnicima se oduzima pravo na kolektivno pregovaranje. ZPRDE u ovom slučaju ne pominje mogućnost sklapanja kolektivnog ugovora sa IT stručnjacima. Štaviše, prema izmenjenom članu 3 ZR, radno zakonodavstvo se ne primenjuje na odnose između gig-radnika i rezidenata Diia City-ja. Nadalje, prema članu 3. stav 1. Zakona o kolektivnim ugovorima, kolektivni ugovor zaključuju poslodavac, s jedne strane, i jedan ili više sindikata, a u odsustvu sindikata, predstavnici zaposlenih izabranih i ovlašćenih na sastanku zaposlenih, s druge strane. Zbog toga radnici na svirkama ne mogu kolektivno pregovarati.

Posebno treba pomenuti i BZR. U skladu sa članom 2 (2) Zakona o zaštiti na radu, BZR gig-radnika je regulisan internim aktima odgovarajućeg preduzeća i ugovorima o tezgi u skladu sa ZPRDE. Pošto problemi sa BZR nisu navedeni u ZPRDE-u, oni mogu, ali ne moraju biti otkriveni u ugovoru o tezgi. Ovo je dodatni pravni teret koji preduzeće može zakonski izbeći. Pored toga, ZPRDE ne daje gig-radnicima sve garancije vezane za nadoknadu rada. Na primer, ovaj zakon ne sadrži odredbe koje se odnose na minimalnu zaradu. Delokrug Zakona o platama, koji se bavi pitanjima minimalne zarade, proteže se samo na radni odnos, a ne odnosi se na ugovore o svirkama. Isto važi i za jednaku naknadu za rad jednake vrednosti, finansijsku zaštitu svirka radnika u slučaju nelikvidnosti Preduzeća, maksimalne intervale za isplatu naknade i sl.

Sumirajući analizu odredbi ZPRDE-a, treba napomenuti da je prerano donositi zaključke o praktičnoj vrednosti ovog zakona. Uostalom, uprkos činjenici da je ZPRDE stupio na snagu 14. avgusta 2021. godine, poseban pravni okvir Diia City platforme, predviđen ovim zakonom, uspostavljen je prilično nedavno. Na primer, poseban poreski režim za rezidente Diia City-ja stupio

²²⁹ Godišnji plaćeni odmor radnika na svirkama nije godišnji odmor u smislu Zakona o odsustvima. Prema ovom zakonu, minimalni godišnji odmor za zaposlene koji rade po ugovoru o radu iznosi 24 dana.

je na snagu tek krajem januara 2022.

► 8.8. Uticaj pandemije virusa COVID-19

Analizirajući mogućnost uvođenja UGR u Ukrajini, posebno treba pomenuti uticaj pandemije COVID-19, koja je otežala sve aspekte svakodnevnog života. Pandemija je pokrenula reformu zakonske regulative o radnom odnosu, koja je u Ukrajini tradicionalno bila „vezana” za interna pravila rada poslodavca. Pandemija COVID-19 zahtevala je izmene ZR-a u pogledu regulisanja radne aktivnosti u uslovima izolacije. A 2020. godine Zakon je dopunjen odredbama koje regulišu rad na daljinu, rad od kuće i fleksibilne uslove rada.

Zakonske inicijative bi se mogle oceniti kao pozitivne, jer su uspostavile pravila ponašanja za zaposlene i poslodavce pri korišćenju konkretnih radnih aranžmana, ali su zakonske izmene donete na brzinu, što je nesumnjivo uticalo na njihov kvalitet. Na primer, izmene i dopune unete 2020. godine dovele su do problema sa njihovom praktičnom primenom, jer je zakonodavno telo u jednom članu ZR kombinovalo rad na daljinu i rad od kuće, a da nije uspostavilo nikakvu razliku između ove dve kategorije. Ova konfuzija je

otklonjena tek 2021. godine, kada su daljim izmenama i dopunama ZR jasno razgraničena zakonska regulativa rada od kuće i rada na daljinu.

Međutim, zakonodavno telo naknadno nije nastavilo reformu, u smislu njihovog prilagođavanja propisima o radu u uslovima pandemije COVID-19. Amandmani u vezi sa COVID-19 stvaraju utisak da je uvođenje rada na daljinu, rada od kuće i fleksibilnog rada u ZR privremene prirode i relevantno samo tokom pandemije. Međutim, početkom 2022. značajan deo radne snage i dalje radi po ovim aranžmanima. Na primer, oni sektori koji su tradicionalno bili povezani sa internom regulativom poslodavca (na primer, obrazovanje ili konsalting) i dalje koriste rad na daljinu i nejasno je kad i da li će se vratiti na prvobitnu organizaciju rada.

Štaviše, dok je primena internog pravilnika o radu poslodavaca još uvek zakonski uslov za kolektivno pregovaranje, relevantno zakonodavstvo nije revidirano kako bi se obezbedili modaliteti za kolektivno pregovaranje tokom pandemije.

► 8.9. Zaključak

Ratifikacija od strane Ukrajine devet od 10 konvencija MOR-a ukazuje na to da se osnovni principi i radnička prava, predviđena ovim konvencijama, primenjuju u nacionalnom zakonodavstvu. Proširenje njihove primene ne samo na standardni radni odnos, već i na širi krug radnih odnosa je teoretski moguće, a može se razvijati regulisanjem novih vrsta poslova.

U pogledu korelacije između radnog odnosa i ugovora o radu, osnovna funkcija ugovora o radu je da formalizuje postojanje radnog odnosa. Prava i obaveze njenih stranaka ogledaju se prvenstveno u radnom zakonodavstvu.

Poseban pravni okvir koji je Diia City uspostavio u IT sektoru je primer primene specifičnih elemenata radnog prava u građanskom ugovornom pravu, čime se stvara posrednička kategorija radnika. Uprkos

uključivanju nekih radnih prava u IT ugovore, IT radnici ne uživaju istu zaštitu pri zapošljavanju kao redovni zaposleni, koji imaju ugovor o radu. Još je rano donositi zaključke o posledicama implementacije Diia City platforme, ali postoji rizik da bi u budućnosti ova platforma mogla da posluži kao model za regulisanje radnog odnosa, a po analogiji i IT radnih odnosa.

4. Pandemija COVID-19 pokrenula je neke pozitivne zakonske promene u pogledu regulisanja rada na daljinu i rada na daljinu. U izvesnoj meri, to je takođe negativno uticalo na pravilno sprovođenje osnovnih radnih prava. Zakonske izmene u vezi sa COVID-19 smatrane su samo privremenim rešenjem za kratkoročne probleme i nisu bile povezane sa osnovnim srednjoročnim i dugoročnim izazovima na tržištu rada.

► Spisak skraćenica i akronima

B2B	Business-to-business	OMMF	Nacionalni inspektorat rada Mađarske
BZR	Bezbednost i zdravlje na radu	PDG	Porez na dohodak građana
CEACR	Komitet eksperata za primenu konvencija	PRA	Privremeni rad preko agencija
CEE	Srednja i istočna Evropa	PZ	Pojednostavljeno zapošljavanje
CEIDG	Centralni registar i podaci o privrednoj delatnosti Poljske	SRO	Standardni radni odnos
CJEU	Sud pravde Evropske unije	UGR	Univerzalna garancija rada
ECSR	Evropski komitet za socijalna prava	VKF	Stalni savetodavni forum privrede i vlade Mađarske (<i>Versenyszféra és a Kormány Állandó Konzultációs Fóruma</i>)
EDW	ekonomski zavisni radnici	ZBZR	Zakon o Bezbednosti i zdravlju na radu Severne Makedonije ZRM Zakon o radu Mađarske
ETA	Uprava za jednaki tretman Mađarske	ZDSN	Zakon o državnim službenicima i namještenicima Crne Gore
ETUI	Evropski sindikalni institut	ZOJP	Zakon o obezbeđivanju jednakih prava i prilika za žene i muškarce Ukrajine
EU	Evropska unija	ZPFL	Zakon o porezu na dohodak fizičkih lica
IBR	Inicijativa za budući rad	ZR	Zakon o radu
IT	Informaciona tehnologija	ZRO	Zakon o radnim odnosima Severne Makedonije
KASZ	Sindikat zaposlenih u komercijalnim delatnostima	ZPRDE	Zakon o podsticanju razvoja digitalne ekonomije u Ukrajini
MKDSZ	Služba za posredovanje i arbitražu radnih pitanja (<i>Munkaügyi Közvetítői és Döntőbírói Szolgálat</i>)	ZSZD	Zakon o sprečavanju i zabrani diskriminacije Ukrajine
MTVSZ	Služba za savetovanje i rešavanje sporova iz radnih odnosa (<i>Munkaügyi Tanácsadó és Vitarendező Szolgálat</i>)	ZSPP	Zakon o sigurnosti pomorske plovidbe
MSP	Mala i srednja preduzeća		
NGTT	Nacionalni ekonomski i socijalni savet Mađarske		
NIU	Nalog za individualno učenje		
NMH	Nacionalna kancelarija rada Mađarske		
NVO	Nevladina organizacija		
OÉT	Nacionalni savet za usklađivanje interesa Mađarske(<i>Országos Érdekegyeztető Tanács</i>)		

► Literatura

Uvod

Aloisi, Antonio. 2022. "Platform Work in Europe: Lessons Learned, Legal Developments and Challenges Ahead." *European Labour Law Journal* 13 (1): 4–29.

Casale, Giuseppe. 2011. *The Employment Relationship: A Comparative Overview*. Geneva: ILO, p. 23.

Cherry, Miriam A. 2017. "The Cautionary Tale of the Intermediate Worker Category in Italy: A Response to Del Conte and Gramano." *Comparative Labor Law and Policy Journal* 39: 639–642.

Cherry, Miriam A., and Antonio Aloisi. 2016. "Dependent Contractors in the Gig Economy: A Comparative Approach." *American University Law Review* 66: 635–665.

Cherry, Miriam A., and Antonio Aloisi. 2018. "A Critical Examination of a Third Employment Category for On-demand Work (in Comparative Perspective)." In *Cambridge Handbook on the Law of the Sharing Economy*, edited by Nestor M. Davidson, Michele Finck and John J. Infranca. Cambridge: Cambridge University Press.

Countouris, Nicola. 2011. "The Employment Relationship: A Comparative Analysis of National Judicial Approaches." In *The Employment Relationship: A Comparative Overview*, edited by Giuseppe Casale, p. 43. Geneva: ILO.

Countouris, Nicola. 2019. *Defining and Regulating Work Relations for the Future of Work*. Geneva: ILO.

Daskalova, Victoria. 2018. "Regulating the New Self-employed in the Uber Economy: What Role for EU Competition Law?" *German Law Journal* 19 (3): 461–508.

Davidov, Guy. 2002. "The Three Axes of Employment Relationships: A Characterization of Workers in Need of Protection." *The University of Toronto Law Journal* 52 (4): 357–418.

Davidov, Guy. 2005. "Who is a Worker?" *Industrial Law Journal* 34 (1): 57–71.

Davidov, Guy. 2014. "Setting Labour Law's Coverage: Between Universalism and Selectivity", *Oxford Journal of Legal Studies* 34: 548–549.

Davidov, Guy, and Brian Langille, eds. 2006. *Boundaries and Frontiers of Labour Law: Goals and Means in the Regulation of Work*. London: Bloomsbury Publishing.

De Stefano, Valerio. 2021. "Not As Simple As It Seems: The ILO and the Personal Scope of International Labour Standards." *International Labour Review* 160 (3): 387–406.

De Stefano, Valerio, Ilda Durri, Charalampos Stylogiannis and Mathias Wouters. 2021. "Platform Work and the Employment Relationship." ILO Working Paper No. 27.

Deakin, Simon. 2002. "The Evolution of the Employment Relationship." In *Symposium on the Future of Work, Employment and Social Protection*. Lyon, France.

Deakin, Simon. 2004. "The Many Futures of the Contract of Employment." In *Labour Law in an Era of Globalization: Transformative Practices and Possibilities*, edited by Joanne Conaghan, Richard Michael Fischl, and Karl Klare, 177–178. Oxford: Oxford University Press.

Deakin, Simon. 2016. "Labour Law and Development in the Long Run." In *Labour Regulation and Development: Socio-legal Perspectives*, edited by Colin Fenwick and Shelley Marshall. Geneva: ILO.

Deakin, Simon, and Frank Wilkinson. 2005. *The Law of the Labour Market: Industrialization, Employment, and Legal Evolution*. Oxford: Oxford Labour Law.

Engblom, Samuel. 2001. "Equal Treatment of Employees and Self-employed Workers", *International journal of comparative labour law and industrial relations* 17, No. 2.

European Commission. 2021. [Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Improving Working Conditions in Platform Work](#). Brussels: European Commission.

Fenwick, Colin et al. 2016. "A Challenging Future for the Employment Relationship: Time for Affirmation or Alternatives?" *ILO The Future of Work Centenary Initiative*, Issue Note Series 3: 1–3.

- Freedland, Kark. 2007. "Application of Labour and Employment Law beyond the Contract of Employment." *International Labour Review* 146 (1–2): 3–20.
- Freedland, Mark Robert, and Nicola Countouris. 2011. *The Legal Construction of Personal Work Relations*. Oxford: Oxford University Press.
- Harris, Seth D., and Alan B. Krueger. 2015. *A Proposal for Modernizing Labor Laws for Twenty-First-Century Work: The "Independent Worker"*. Washington, D.C.: Brookings Institute.
- ILO. 2003. [The Scope of the Employment Relationship](#), ILC 91(V).
- ILO. 2006. Employment Relationship Recommendation, No. 198.
- ILO. 2006. [Employment Relationship Report](#), ILC. 95/V(1), 2006, paragraph 5.
- ILO. 2019. [Work for a Brighter Future – Global Commission on the Future of Work](#). Geneva: ILO.
- Kamdar, Adi. 2016. "Portable Benefits and the Gig Economy: A Backgrounder." On Labor. Available online: <https://onlabor.org/portable-benefits-and-the-gig-economy-a-backgrounder/>.
- Kullmann, Miriam. 2022. "'Platformisation' of Work: An EU Perspective on Introducing a Legal Presumption." *European Labour Law Journal* 13 (1): 66–80.
- Lianos, Ioannis, Nicola Countouris and Valerio De Stefano. 2019. "Re-thinking the Competition Law/Labour Law Interaction: Promoting a Fairer Labour Market." *European Labour Law Journal* 10 (3): 291–333.
- Mangan, David. 2020. "Regulating for Decent Work: Reflections on Classification of Employees." *European Labour Law Journal* 11 (2): 111–116.
- Mihes, Cristina. 2020. *A Comparative Overview of Drivers and Outcomes of Labour Law and Industrial Relations Reforms in Selected Central and Eastern European Countries*. Geneva: ILO.
- Mihes, Cristina, ed. 2021. *Non-standard Forms of Employment in Selected Countries in Central and Eastern Europe*. Geneva: ILO.
- Raday, Frances. 1989. "Status and Contract in the Employment Relationship." *Israel Law Review* 23 (1): 77–110.
- Rosenblat, Alex. 2020. "Gig Workers Are Here to Stay. It's Time to Give Them Benefits." *Harvard Business Review Online*. 3 July.
- Schulze Buschoff, Karin, and Claudia Schmidt. 2007. "Adapting Labour Law and Social Security to the Needs of the 'New Self-employed': Comparing European Countries and Initiatives at EU level." Working Paper. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung GmbH.
- Spasova, Slavina et al. 2021. "Non-standard Workers and the Self-employed in the EU: Social Protection during the Covid-19 pandemic." Research Paper-Report. Brussels: European Trade Union Institute.
- Spasova, Slavina, Denis Bouget, Dalila Ghailani and Bart Vanhercke. 2017. *Access to Social Protection for People Working on Non-standard Contracts and as Self-employed in Europe. A Study of National Policies*. Brussels: European Commission.
- Sprague, Robert. 2015. "Worker (Mis) Classification in the Sharing Economy: Trying to Fit Square Pegs into Round Holes." *ABA Journal of Labor & Employment Law* 31 (1): 53–76.
- Supiot, Alain, and Pamela Meadows. 2001. *Beyond Employment: Changes in Work and the Future of Labour Law in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Tajman, David, n.d. "Promoting Decent Work in the Gig Economy through Legal Frameworks and Organizing." ILO Working Paper (unpublished).
- Waas, Bernd, and Christina Hiessl, eds. 2021. *Collective Bargaining for Self-employed Workers in Europe: Approaches to Reconcile Competition Law and Labour Rights*. Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International BV.
- Weil, David. 2014. *The Fissured Workplace*. Boston: Harvard University Press.
- Yun, Aelim. 2018. "Reconstructing Labour Law Actors beyond Employment", *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations* 34 (4).

Mađarska

- Davidov, Guy. 2014. "Setting Labour Law's Coverage: Between Universalism and Selectivity." *Oxford Journal of Legal Studies* 34 (3): 543–566.
- Davidov, Guy. 2016. *A Purposive Approach to Labour Law*. Oxford: Oxford University Press.
- De Vos, Marc. n.d. "[Work 4.0 and the Future of Labour Law](#)," Social Science Research Network.
- EBH. 2003. 968.
- ECSR. 2011. *Conclusions 2014 (Hungary) Articles 2, 5, 6, 21, and 22 of the Revised Charter*. January 2015
- Fodor, Gábor T., Beáta Nacs, and László Neumann. 2008. "[Egy és több munkáltatóra kiterjedő hatályú kollektív szerződések összehasonlító elemzése-országos összegző tanulmány](#)," SZMM: 17–19.
- Fulton, Lionel. 2021. "National Industrial Relations, An Update (2019–2021)." Brussels: Labour Research Department and ETUI.
- György, Lőrincz. 2018 "Kommentár a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvényhez: Munkajogi sci-fi." Pécsi Munkajogi Közlemények: 1–16.
- Gyulavári, Tamás. 2018. "Az alkalmi munka a magyar jogban." *In Quid Juris?: Ünnepi kötet a Munkaügyi Bírák Országos Egyesülete megalakulásának 20. évfordulójára*, edited by Magyarország Pécs et al., 123–136. Pécs: Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Kúria, Munkaügyi Bírák Országos Egyesülete.
- Gyulavári, Tamás. 2019. "The Hungarian Experiment to Promote Collective Bargaining: Farewell to 'Principle of Favour.'" *In The Sources of Labour Law*, edited by Tamás Gyulavári and Emanuele Menegatti. Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International.
- Gyulavári, Tamás, and Emanuel Menegatti, eds. 2020. *The Sources of Labour Law*. Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International.
- Gyulavári, Tamás, and Gábor Kártyás. 2015. "Effects of the New Hungarian Labour Code: The Most Flexible Market in the World?" *The Lawyer Quarterly* 5 (4): 233–245.
- Gyulavári, Tamás, and Gábor Kártyás. 2015. "The Hungarian Flexicurity Pathway?: New Labour Code After Twenty Years in the Market Economy." Budapest: Pázmány Press.
- Gyulavári, Tamás, and Gábor Kártyás. 2022. "Why Collective Bargaining is a 'Must' for Platform Workers and How to Achieve it." *In Collective Bargaining and the Gig Economy: A Traditional Tool for New Business Models*, edited by José María Miranda Boto and Elisabeth Brameshuber, 99–116. London: Hart Publishing.
- Halmos, Szilvia. 2021. "[Access to Justice in Labour Cases in Hungary during the Covid-19 Pandemic](#)," Italian Labour Law E-Journal 14 (1): 147–167.
- Horváth, István, Attila Kun, and Zoltán Petrovics. 2021. "Adalékok a közszolgálati jog jogágiságának kérdéséhez." *Pro Futuro* 11 (2): 120–133.
- ILO. 2011. Memorandum of Technical Comments on Hungary's Draft Labour Code. 8 November.
- ILO. 2019. [Work for a Brighter Future – Global Commission on the Future of Work](#). Geneva: ILO.
- ITM. 2022. *A munkaügyi/foglalkoztatás-felügyeleti ellenőrzések tapasztalatai* (2021. év). Budapest: ITM.
- Kahancová, Marta, Tibor T. Meszmann, and Mária Sedláková. 2020. "Precarization via Digitalization? Work Arrangements in the On-demand Platform Economy in Hungary and Slovakia." *Frontiers in Sociology* 5: 3.
- Kiss, György. 2017. "Employment Relationship between School Cooperatives and Their Member: The Stepchild of Employment." *US-China Law Review* 14: 499.
- Kun, Attila. 2014. "International Research Project DIADSE (Dialogue for Advancing Social Europe), Country Report-Hungary." Project financed by EU, European Commission DG Employment, Social Affairs and Inclusion, Social Dialogue. Industrial Relations, Agreement number VS/2014/0530.
- Kun, Attila. 2014. "[Work Accident Compensation in Hungarian Labour Law – Liability Rules and Compensation](#)." Hungarian Labour Law E-journal 1: 64–81.
- Kun, Attila. 2016. "School Cooperatives: A 'Hungaricum' in Labour Law in the Field of Youth Employment." *In Empleo juvenil: Un reto para Europa*, edited by Roberto Fernández Fernández, and Henar Álvarez Cuesta, 71–91.

Sociedad Aranzadi.

Kun, Attila. 2018. "How to operationalize open norms in hard and soft laws: Reflections based on two distinct regulatory examples." *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations* 34 (1): 23–51.

Kun, Attila. 2019. "Hungary: Collective Bargaining in Labour Law Regimes." In *Collective Bargaining in Labour Law Regimes: A Global Perspective*, edited by Ulla Liukkunen. Springer Nature, Vol. 32.

Kun, Attila. 2020. "A szakszervezeti szervezkedés szabadsága versenyjogi kontextusban." In *PÁL*, edited by Zoltan Lajos-Petrovics. Visegrád 17: 205–220.

Kun, Attila. 2020. "New Employment Forms and Challenges to Industrial Relations." University of Amsterdam, NEWFIN Project – Hungary Country Report.

Kun, Attila, ed. 2017. "[Az egész életen át tartó tanulás \(lifelong learning\) jogi keretei a munka világában, különös tekintettel a munkaviszonyra.](#)" Budapest: Patrocinium Kiadó, Acta Caroliensia Conventorum Scientiarum Iuridico-Politicarum, 19.

Kun, Attila, Ildikó Rácz, and Imre Szilárd Szabó. 2020. "National Report on Hungary, Representing and Regulating Platform Work: Emerging Problems and Possible Solutions." iRel-Smarter Industrial Relations to Address New Technological Challenges in the World of Work.

Lianos, Ioannis, Nicola Countouris, and Valerio de Stefano. 2019. "Re-thinking the Competition Law/Labour Law Interaction: Promoting a Fairer Labour Market." *European Labour Law Journal* 10 (3): 291–333.

Meszmán, Tibor T. 2016. "The Rise of the Dual Labour Market: Fighting Precarious Employment in the New Member States through Industrial Relations (Precarir) Country Report: Hungary." CELSI 12: 1.

Muszyński, Karol. 2020. "Reform and Oversight Mechanisms Are Not Enough Mechanisms Enough: Access to Justice for Workers and Employment Standards in Central Eastern European Countries." Brussels: ETUI Research Paper-Working Paper.

Nádas, György, and Gergely Árpád Kiss. 2021. "[A munkajogi perek átalakulása.](#)" *Pro Futuro* 11 (2): 162–176.

Petrovics, Zoltán. 2022. "A biztonság árnyékában. A munkajogviszony munkáltató általi megszüntetésével szembeni védelem alapkérdései és magyarországi története." Budapest: ELTE.

Petrovics, Zoltán. 2022. "Gondolatok a munkajogi szabályozásról." In *Jog és érdek a munka világában – A munkajogi jogalkotás és jogalkalmazás kérdései – hatásuk a munkavállalókra és érdekképviselőikre*, edited by Erzsébet Berki, Gábor T. Fodor, and Tibor T. Meszmán, 13–28. SZEFTudástár 1.

Rácz, Ildikó. 2017. "Az élethosszig tartó tanulás finanszírozásának innovatív megoldásai, különös tekintettel az egyéni tanulási folyószámlák gondolatára." In *Az egész életen át tartó tanulás (lifelong learning) jogi keretei a munka világában, különös tekintettel a munkaviszonyra*, edited by Attila Kun, 56–76. Budapest: Patrocinium Kiadó, Acta Caroliensia Conventorum Scientiarum Iuridico-Politicarum.

Szalai, Ákos. 2005. "[Az egyéni képzési számlák rendszere Magyarországon.](#)" Nemzeti Felnőttképzési Intézet.

Szilárd, Szabó Imre. 2021. "[The Legal Status of Trade Unions in Hungarian Labour Law.](#)" PhD Dissertation.

Tarján, Zoltán, and Karim Laribi. 2019. "[New Controversial Rules on Overtime and Reference Period in Hungary.](#)" Bird & Bird, 31 January.

Trade Union of Commercial Employees (KASZ). 2021. Kereskedelmi Alkalmazottak Szakszervezete, [Munkajogi kihívások az ipari forradalomban – Esettanulmány a kiskereskedelmi ágazatban.](#)

Udvardi-Lakos, Endre. n.d. "[A kompetencia-kártya, avagy paradigmaváltás a gyakorlatban.](#)"

Zaccaria, Márton Leó. 2021. "The Concept of Employee in Hungarian Law in Light of Its Broad Interpretation in European Union Law." *LESIJ-Lex ET Scientia International Journal* 28 (2): 163–177.

Crna Gora

Opinion of the Ministry of Finance-Tax Administration. 2015. No. 03/2 of 30 September.

Simović-Zvicer, Vesna. 2020. *Commentary on the Labour Law*. Podgorica: Centre for Labour and Business Law.

Severna Makedonija

Ameglio, Eduardo J., and Humberto Villasmil. 2011. "Subordination, Parasubordination and Selfemployment: A Comparative Overview in Selected Countries in Latin America and the Caribbean." *The Employment Relationship: A Comparative Overview*, edited by Giuseppe Casale, 84. London: Hart Publishing.

Baltiĉ, Anita, and Miroslav Despotoviĉ. 1971. *Foundations of Labour Law in Yugoslavia – Labour Relations System*. Belgrade: Savremena Administracija.

Blanplain, Roger. 1997. "Work in the 21st Century." *Industrial Law Journal* 38: 187–194

Böheim, René, and Ulrike Muehlberger. 2006. "Dependent Forms of Self-employment in the UK: Identifying Workers on the Border between Employment and Self-employment." Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit [Institute for the Study of Labor]. Discussion Paper No. 1963.

Bronstein, Arturo. 2009. *International and Comparative Labour Law, Current Challenges*. London: Palgrave Macmillan and Geneva: ILO.

Chamberland, Dan. 2003. "Outsourcing: The Sourcing Column." Canadian Corporate Council.

Countouris, Nicola. 2007. "The Changing Law of the Employment Relationship – Comparative Analyses in the European Context." London: Ashgate.

Countouris, Nicola. 2015. *Uses and Misuses of "Mutuality of Obligations" and the Autonomy of Labour Law*. London: Hart Publishing.

De Stefano, Valerio. 2016. "Casual Work beyond Casual Work in the EU: The Underground Casualization of the European Workforce – and What to Do about It." *European Labour Law Journal* 3: 421–441.

De Stefano, Valerio, and Nicola Countouris. 2019. "New Trade Union Strategies for New Forms of Employment." Brussels: ETUC.

Deakin, Simon, and Gillian S. Morris. 2009. *Labour Law*. London: Hart Publishing.

European Commission. 2019. Directive (EU) 2019/1152 (6).

Freedland, Mark Robert, and Nicola Countouris. 2011. *The Legal Construction of Personal Work Relations*. Oxford: Oxford University Press.

Freedland, Mark. 2007. "Application of Labour and Employment Law beyond the Contract of Employment." *International Labour Review*, 146 (1–2): 6.

Freedland, Mark. 2009. *The Personal Employment Contract*. Oxford: Oxford University Press.

Frimerman, Andrej, and Aleksandar Nikoliĉ. 1980. *Self-governing Labour Relations*. Belgrade: Centar za radniĉko samoupravljanje.

Giubboni, Stefano. 2018. "Being a Worker in EU Law." *European Labour Law Network*.

Gyulavári, Tamás. 2014. "Trap of the Past: Why Economically Dependent Work is not Regulated in the Member States of Eastern Europe." *European Labour Law Journal* 5 (3–4): 267–278

Hendrickx, Frank. 2018. "Regulating New Ways of Working: From the New 'Wow' to the New 'How.'" *European Labour Law Journal* 9 (2): 195–205.

ILO and ELLN. 2013. *Regulating the Employment Relationship in Europe: A Guide to Recommendation No. 198*. p 5.

ILO. 2016. *Non-standard Employment Around the World – Understanding Challenges, Shaping Prospects*. Genvar: ILO. p 8 ff.

Kalamatiev, Todor. 1996. "Establishing an Employment Relationship." Скопје : докторска дисертација, 1996 година.

Kalamatiev, Todor, and Aleksandar Ristovski. 2015. "Subordination – A Basic Criterion for Distinguishing Dependent from Autonomous Work and an Essential Element of the Employment Relationship." Zbornik Radova: Zagrebaĉko-skopski kolokvij.

- Kalamatiev, Todor, and Aleksandar Ristovski. 2015. *Factual Employment Relationship and Freelance Work in the Macedonian Legal System*. Радно и Социјално Право.
- Kalamatiev, Todor, and Aleksandar Ristovski. 2015. "Differentiation of Employment Relationships from Other Working relationships and Resolving the Issue of 'Disguised Employment.'" Скопје: Деловно право.
- Kalamatiev, Todor, and Aleksandar Ristovski. 2016. "Economically Dependent Work and Economically Dependent Workers – A New Form of Work and a New (Tertium Genus) Employment Status of Workers Between Employed and Self-Employed Persons." Зборник во чест на Јане Миљовски.
- Kalamatiev, Todor, and Aleksandar Ristovski. 2017. "The Concept of Employee: The Position in the Former Yugoslav Republic of Macedonia." In *Restatement of Labour Law in Europe*, edited by Bernd Waas and Guus Heerma van Voss, 232. London: Hart Publishing.
- Kalamatiev, Todor, and Aleksandar Ristovski. 2019. "Temporary Agency Employment in Macedonian Labour Legislation." *Radno i Socijalno Pravo*.
- Kalamatiev, Todor, and Aleksandar Ristovski. 2020. "Temporary Work and Forms of Work outside of the Employment Relationship in North Macedonia – de lege lata vs. de lege ferenda." In *Festschrift für Wolfgang Portmann*, edited by Roland A. Müller, Roger Rudolph, Anton K. Schnyder, Adrian von Kaenel and Bernd Waas, 385–386. Zurich: Schulthess.
- Macdonald, Lynda. 2009. "Managing Fixed-Term and Part-Time Workers." Lexis Nexis.
- Marin, Enrique. 2006. "The Employment Relationship: The Issue at the International Level." In *Boundaries and Frontiers of Labour Law – Goals and Means in the Regulation of Work*, edited by Guy Davidov and Brian Langille, 339. International Institute for Labour Studies.
- McCann, Deirdre. 2008. *Regulating Flexible Work*. Oxford: Oxford University Press.
- Ministry of Information Society and Administration. 2016. Annual Report on the Register of Public Administration Employees.
- Perulli, Adalberto. 2003. "Economically Dependent/Quasi-subordinate (Parasubordinate) Employment: Legal, Social and Economic aspects. Brussels: Committee on Employment and Social Affairs and the European Commission, DG Employment and Social Affairs.
- Perulli, Adalberto. 2011. "Subordinate, Autonomous and Economically Dependent Work: A Comparative Analysis of Selected European Countries." In *The employment Relationship – A Comparative Overview*, edited by Giuseppe Casale, 140. Geneva: ILO.
- Ravnič, Anton. 2004. *Foundations of Labour Law – Domestic, Comparative and International*. Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu.
- Ristovski, Aleksandar. 2021. "Fixed-term Contracts and Disguised Employment Relationships in North Macedonia." Geneva: ILO.
- Rosioru, Felicia. 2014. "Legal Acknowledgement of the Category of Economically Dependent Workers." *European Labour Law Journal* 5 (3-4): 287.
- Starova, Galina. 2005. *Labour Law*. Просветно Дело А.Д Скопје.
- Starova, Gzime, and Tito Beličanec. 1996. *Labour Law*. Универзитет „Св.Кирил и Методиј“ Скопје, Правен факултет.
- Suptot, Alain. 2001. *Beyond Employment – Changes in Work and the Future of Labour Law in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Thörnquist, Annette. 2015. "False self-employment and other precarious forms of employment in the 'grey area' of the labour market." *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations* 31 (4): 412.
- Tičar, Luka. 2020. *The ILO Concept of Economic Dependence in Slovenian Labour Law*. Zagreb: Zbornik Pravnog Fakulteta u Zagrebu.
- Vodovnik, Zvone, and Etelka Korpič-Horvat. 2015. *Labour Law in Slovenia*. Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer Law and Business.
- Waas, Bernd, and Guus Heerma van Voss, eds. 2017. *Restatement of Labour Law in Europe*. London: Hart Publishing.

Poljska

Grzebyk, P., and Łukasz Pisarczyk. 2011. *Podporządkowanie jako kryterium ustalania stosunku pracy w prawie polskim i brytyjskim na przykładzie członków zarządu spółek i pracowników tymczasowych (w:) Współczesne problemy prawa pracy i ubezpieczeń społecznych*, ed. L. Florek, Pisarczyk, Łukasz (Warszawa 2011), 171.

ILO. 2019. "Work for a Brighter Future – Global Commission on the Future of Work." Geneva: ILO. 38–39.

Lasocki, Tomasz, "Alleged self-employment–fiscal causes, effects, remedial measures." *Social Insurance. Theory and Practice* 150, No. 3 (2021): 1-30

Lasocki, Tomasz, "Pozorne samozatrudnienie–przyczyny fiskalne, skutki, środki zaradcze." *Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i praktyka* No. 3 (2021): 23-48.

Paweł Czernecki et al., eds, *The Commentary to the Act on Trade Unions* (Warszaw: Legalis/C.H. Beck, 2022), commentary to Article 21, paragraph 7.

Pisarczyk, Łukasz, *Reforma zbiorowego prawa pracy. Próba kodyfikacji a nowelizacji przepisów zbiorowego prawa pracy* (Wolters Kluwer Poland, 2019), 399-406.

R.H. Coase, *The Nature of the Firm*, *Economica*, No. 4(1937), 386-405.

Raczkowski, Michał, *Grupa spółek w świetle prawa pracy. Koncepcja pracodawców powiązanych* (Wolters Kluwer Poland, 2019), 358.

Rumunija

Aloisi, Antoni, Negotiating the Digital Transformation of Work: Non-Standard Workers' Voice, Collective Rights and Mobilisation Practices in the Platform Economy," *SSRN Electronic Journal* 3: 1–41.

Aloisi, Antonio, and Elena Gramano. 2020. "Workers without Workplaces and Unions without Unity: Non-standard Forms of Employment, Platform Work and Collective Bargaining." In *Employment Relations in the 21st century*, edited by Valeria Pulignano and Frank Hendrickx, 49. Wolters Kluwer, 49.

De Stefano, Valerio, Ilda Durri, Charalampos Stylogiannis, and Mathias Wouters. 2021. "Platform work and the employment relationship." ILO Working Paper 27. Geneva: ILO.

Dima, Lumanita, and Alex Högbäck. 2020. [Regulating the Right to Disconnect \(Legiferarea dreptului la deconectare\)](#). Bucharest: Ministry of Work and Social Justice.

Dimitriu, Raluca. 2021. Recent Challenges to Collective Bargaining in Romania. In *Liber amicorum Wilfried Rauws*, edited by Koen Nevens, Kristof Salomez, Evelien Timbermont, Guido Van Limberghen, 585–596. Brussels: Intersentia.

European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion. 2021. *Digital Labour Platforms in the EU: Mapping and Business Models: Final Report*. Brussels: Publications Office.

Gyulavári, Tamás. 2014. "Trap of the Past: Why Economically Dependent Work is not Regulated in the Member States of Eastern Europe." *European Labour Law Journal* 5 (3–4): 267–278.

ILO. 2019. [ILO Centenary Declaration for the Future of Work](#). Geneva: ILO. III(B).

Lokiec, P. 2019. "Externalising the Workforce: Lessons from France." In *Core and Contingent Work in the European Union*, edited by E. Ales, O. Deinert and J. Kenner, 79. London: Bloomsbury.

Marica, Mihaela-Emilia. 2019. "On Call (Zero-hour) Contractual Arrangements: A New Form of Employment. Elements of Compared Law." *Tribuna Juridică* 9 (18): 70–78.

Pedersinim, Roberto. 2002. "'[Economically Dependent Workers](#),' Employment Law and Industrial Relations. Brussels: Eurofound.

Dimitriu, Raluca. 2016. *Dreptul muncii. Anxietăți ale prezentului [Labour law. Anxieties of the present]*. Bucharest: Rentrop and Straton.

Dimitriu, Raluca. 2018. "New Attempts to Fight against Undeclared Labour." In *Liber Amicorum Georgii Kiss*. Budapest: Dialog Campus Kiado.

Risak, Martin, and Thomas Dullinger. 2018. [The Concept of 'Worker' in EU Law. Status Quo and Potential for Change](#). Brussels: European Trade Union Institute.

Roda, Ferran Camas. 2013. Standard and Non-standard Work in Spain. In *Standard Work: An Anachronism?*, edited by J. Buelens and J. Pearson, 152. Brussels: Intersentia.

Rodgers, Gerry, and Janine Rodgers. 1989. "Precarious Jobs in Labour Market Regulation: The Growth of Atypical Employment in Western Europe." (No Title).

Rosioru, Felicia. 2013. "[The Changing Concept of Subordination](#)." Recent Developments in a Labour Law.

Ticlea, Tiberiu. 2010. "Dependentia Economica si Dreptul Muncii-Probleme Actuale si Perspective." *Rev. Romana Drept. Muncii* 71.

Voinescu, V. 2019. [Opinii ale specialiștilor cu privire la „alte raporturi de muncă” decât cele care izvorăsc din contractul individual de muncă](#) [Opinions of specialists on "other employment relationships" than those arising from the individual employment contract].

Srbija

021.rs. 2017. [У Србији више од 100.000 фриленсера зарађује преко интернета](#) [In Serbia, more than 100,000 freelancers earn money online]. 021.rs, 9 April.

Aammon, Alexander. 2021. "[Prop 22 Is Here, and It's Already Worse Than Expected](#)." The American Prospect, 15 January.

Adams-Prassl, Jeremias. 2020. Algorithmic Management and the EU Social Acquis: Opening the Black Box, A Thematic Working Paper for the Annual Conference of the European Centre of Expertise (ECE) in the Field of Labour Law, Employment and Labour Market Policies: "Exploring Ways to Improve Working Conditions of Platform Workers: The Role of EU Labour Law." Brussels: Directorate General for Employment, Social Affairs and Inclusion, March.

Aloisi, Antonio. 2020. Platform Work in the EU: Lessons Learned, Legal Developments and Challenges Ahead, A Thematic Working Paper for the Annual Conference of the European Centre of Expertise (ECE) in the Field of Labour Law, Employment and Labour Market Policies: Exploring Ways to Improve Working Conditions of Platform Workers: The Role of EU Labour Law. Brussels: Directorate General for Employment, Social Affairs and Inclusion, March.

Anđelković, Branka et al. 2020. "[Pakleni vozači – ima li dostojanstvenog rada na digitalnim platformama za ostavu i prevoz putnika u Srbiji](#)" [Hell drivers – Is there decent work on digital platforms for storage and transportation of passengers in Serbia]. Belgrade: Centar za istraživanje javnih politika.

Batey, Eve. 2020. "[That Price Hike Delivery Apps Threatened If Prop 22 Failed? It's Happening Anyway, Prices on every Uber Eats and Doordash order are expected to rise by December 16](#)." Eater San Francisco, 15 December.

Biagi, Federico, et al. 2018. "Platform Workers in Europe: Evidence from the COLLEEM Survey." European Commission Joint Research Centre Science for Policy Report.

Božičić, Darko. 2021. *Ostvarivanje i zaštita prava na rad u digitalnoj ekonomiji* (Exercising and protecting the right to work in the digital economy). PhD Dissertation. Novi Sad: Faculty of Law.

Cazes, Sandrine, and Alena Nesporova. 2003. "Labour Markets in Transition: Balancing Flexibility and Security in Central and Eastern Europe." Geneva, ILO.

Dimić, Ivana. 2020. "[Malo mi je jedan život s Glovom](#)" [One life is not enough with Glovo]. *Radnička prava*, 06 October.

Edoardo Ales. 2015. *Impact of Digitalization on Information and Consultation Rights*, Powerpoint presentation, European Labour Law Network – 8th Annual Legal Seminar, Digitalisation and Labour Law (The Hague).

European Commission. 2006. "[Modernising Labour Law to Meet the Challenges of the 21st century](#)." Green Paper, COM 708.

European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. 2015. *New Forms of Employment*. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.

European Risk Observatory. 2017. [Protecting Workers in the Online Platform Economy: An overview of regulatory and policy developments in the EU](#). Luxembourg: European Risk Observatory.

Hiessl, Kristina. 2022. Case Law on the Classification of Platform Workers: Cross-European Comparative Analysis and Tentative Conclusions. Report Prepared for the European Commission, Directorate DG Employment, Social Affairs and Inclusion, Unit B.2 – Working Conditions, within the Framework of the European Centre of Expertise in the Field of Labour Law, Employment and Labour Market Policies (ECE).

ilo.org

International Labour Organization
Route des Morillons 4
1211 Geneva 22
Switzerland