

RAD U OKOLNOSTIMA EPIDEMIJE I VANREDNOM STANJU

Sažetak

Uslovi rada u okolnostima epidemije, odnosno pandemije, mogu biti drastično različiti od uslova rada u redovnim okolnostima. Radnici se ponekad mogu angažovati u režimu rada od kuće, koji smanjuje njihovo kretanje i interakciju sa drugim licima i samim tim ih čini sigurnijim. U mnogim delatnostima međutim nije moguće organizovati rad od kuće, pa se ti radnici nalaze u okolnostima u kojima, pored opštih i posebnih mera zaštite zdravlja na radu, moraju primenjivati i specijalne mere. Mogućnost lakog širenja zaraze virusom kovid 19 učinilo je pojedine delatnosti veoma rizičnim, a zaštitu zdravlja i života ljudi važnijom od održavanja redovnog procesa rada. Naročito je bilo važno zaštititi takozvane „radnike u prvoj liniji“ koji su, zbog prirode poslova koje obavljaju, bili u svakodnevnom kontaktu sa većim brojem lica. Istraživanje je usmereno na posledice uvođenja vanrednog stanja i mera donetih u toku vanrednog stanja po osnovna radna prava svih navedenih kategorija radnika. Njihov položaj je u velikoj meri zavisio od pravnog osnova radnog angažovanja, poslova koje obavljaju, kao i spremnosti poslodavaca da se prilagode novim uslovima rada i poštuju propisane mere zaštite na radu.

Ključne reči: vanredno stanje, epidemija zaraznih bolesti, radna prava, radna obaveza, mere zaštite na radu.

1. UVOD

Okolnosti postojanja epidemije svakako utiču na radni proces u bilo kojoj delatnosti. Rad po svojoj prirodi, ma koliko raznovrstan u različitim profesijama i poslovima, podrazumeva bliski kontakt sa drugim učesnicima u procesu rada, kao i sa trećim licima (osobama koje su iz bilo kog razloga u fizičkom kontaktu sa radnikom u toku procesa rada). Ova činjenica predstavlja odlučujući faktor da se radni proces označi kao visokorizičan u situacijama kada se virus, kao što je kovid 19, prenosi relativno lako u direktnim međuljudskim interakcijama. Da bi se izbegle neželjene posledice i masovno prenošenje virusa u radnim sredinama, bilo je potrebno uneti značajne promene u način rada, kako u opštem režimu tako i u posebnim režimima, a u zavisnosti od vrste i prirode poslova.

Rad u okolnostima epidemije u Srbiji oblikovalo je više faktora. Osim navedenog zdravstvenog, koji je podrazumevao aktiviranje posebnih mera zaštite zdravlja na

* Naučni saradnik u Institutu za uporedno pravo u Beogradu, e-mail: m.reljanovic@iup.rs

radu i niz drugih preporuka za poslodavce, pojedine mere bile su direktna posledica uvođenja vanrednog stanja.

Istraživanje prati normativni okvir, ali i iskustva koja su proistekla iz njegove primene u periodu trajanja vanrednog stanja. Naročiti fokus je na izmenama koje su izvršene uredbama i drugim aktima Vlade, a koje su bile usmerene ka detaljnijoj regulaciji rada u uslovima epidemije. Razlikuju se tri osnovna režima rada – rad u radnom odnosu, rad pod radnom obavezom i rad van radnog odnosa, budući da je unutar sve tri kategorije radnika došlo do uvođenja novina, ali i do poremećaja u procesu rada. Između ostalog, svrha istraživanja jeste i da ukaže na velike probleme do kojih je dolazilo kako zbog nedovoljno definisanog pravnog okvira i njegove nepravilne primene, tako i zbog otvorenog i sistematskog kršenja radnopravnih normi od strane poslodavaca. U zaključnim razmatranjima akcenat je na potencijalnim kratkoročnim poboljšanjima koja je moguće izvesti pre ponavljanja sličnih okolnosti, a u cilju boljeg i efikasnijeg regulisanja rada i očuvanja bezbednosti radnika u okolnostima epidemije.

2. NORMATIVNI OKVIR I VRSTE RADNIKA PREMA NJIHOVOM FORMALNOM POLOŽAJU

Uvođenjem vanrednog stanja na teritoriji Republike Srbije¹ nije prestao da se primenjuje dotadašnji pravni okvir radnog prava. Naprotiv, svi propisi koji su važili do tada nastavili su da se primenjuju nesmetano. Vlada Republike Srbije je međutim svojim uredbama i drugim aktima mogla da prava, obaveze i odgovornosti zaposlenog i poslodavca uredi na drugačiji način, koji bi bio u skladu sa vanrednim okolnostima zbog kojih je uvedeno vanredno stanje. U tom smislu od značaja za analizu su Uredba o merama za vreme vanrednog stanja² i Uredba o organizovanju rada poslodavaca u vanrednom stanju³. Uporedo sa ovim novim relevantnim propisima, na položaj radnika⁴ uticali su i neki drugi zakoni koji se u redovnim okolnostima ne primenjuju na proces rada: Zakon o odbrani⁵, Zakon o vojnoj, radnoj i materijalnoj obavezi⁶ i Zakon o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti⁷. Zakon o radu⁸, Zakon o bezbednosti i zdravlju na radu⁹, kao i drugi posebni zakoni koji uređuju prava radnika, primenjivali su se u skladu sa donetim merama Vlade iz pomenutih uredbi. U odnosu na neke specifične profesije, naročito medicinske radnike i zaposlene u ustanovama socijalne zaštite, doneti su i drugi propisi koji su uticali na kvalitet radnih prava i specifičan režim rada u vanrednom stanju. Oni će biti detaljnije analizirani u nastavku teksta.

¹ Odluka o uvođenju vanrednog stanja od 15. 3. 2020. godine, *Sl. glasnik RS*, br. 29/2020.

² Uredba o merama za vreme vanrednog stanja, *Sl. glasnik RS*, br. 31/2020, 36/2020, 38/2020, 39/2020, 43/2020, 47/2020, 49/2020, 53/2020, 56/2020, 57/2020, 58/2020 i 60/2020.

³ Uredba o organizovanju rada poslodavaca u vanrednom stanju, *Sl. glasnik RS*, br. 31/2020.

⁴ Pojam „radnik“ će u ovom tekstu biti upotrebljavan tako da obuhvati sva radno angažovana lica, bez obzira na pravni osnov angažovanja (ili nedostatak istog) i režim rada u kojem se nalaze (radni odnos ili radna obaveza).

⁵ Zakon o odbrani, *Sl. glasnik RS*, br. 116/2007, 88/2009, 88/2009 – dr. zakon, 104/2009 – dr. zakon, 10/2015 i 36/2018.

⁶ Zakon o vojnoj, radnoj i materijalnoj obavezi, *Sl. glasnik RS*, br. 88/2009, 95/2010 i 36/2018.

⁷ Zakon o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti, *Sl. glasnik RS*, br. 15/2016.

⁸ Zakon o radu, *Sl. glasnik RS*, br. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017 – odluka US, 113/2017 i 95/2018 – autentično tumačenje.

⁹ Zakon o bezbednosti i zdravlju na radu, *Sl. glasnik RS*, br. 101/2005, 91/2015 i 113/2017 – dr. zakon.

U odnosu na najveći broj radnika jasno su se razdvojile dve osnovne podela, od kojih su zavisili i obim i kvalitet radnih prava koje su ostvarivali. S jedne strane je postojala podela na radni odnos i radnu obavezu – ova dva režima postoje istovremeno, ali se nikako ne mogu izjednačiti. Radnici u režimu radne obaveze imaju daleko manji obim i kvalitet prava na radu, budući da je radna obaveza odraz izuzetnih okolnosti u kojima, zbog postojanja neke neposredne i značajne opasnosti po stanovništvo, radnici obavljaju rad na specifičan način uz smanjena radna prava i mogućnosti njihovog korišćenja (iako formalno ostaju u radnom odnosu). Druga podela izvedena je prema mestu rada – radnici koji rade od kuće bili su u manjem zdravstvenom (epidemiološkom) riziku od radnika koji su morali da nastave da rade iz prostorija poslodavca. Radnici koji su radili iz prostorija poslodavca (ili na terenu), odnosno radnici kojima se režim rada nije mnogo promenio uvođenjem vanrednog stanja, takođe su se mogli podeliti u dve grupe, koje su imale puno zajedničkih karakteristika, ali su postojale i neke razlike – jednu grupu su činili oni radnici angažovani na poslovima u kojima su dolazili u veći zdravstveni rizik zbog svakodnevnog kontakta sa velikim brojem ljudi (zaposleni u apotekama, prodavnicama hrane, kuriri i slično) dok su drugu grupu činili uglavnom proizvodni radnici u fabrikama, na prvi pogled manje ugroženi, ali svakako u natprosečnom riziku i često izloženi faktičkom (i nezakonitom) umanjenju bezbednosti na radu.

3. PRAVA IZ RADNOG ODNOSA

Najpre treba razmotriti model *rada od kuće*. Uredbom o organizovanju rada poslodavaca u vanrednom stanju data je preporuka za organizovanje rada od kuće (član 2):

„Za vreme vanrednog stanja poslodavac je dužan da omogući zaposlenima obavljanje poslova van prostorija poslodavca (rad na daljinu i rad od kuće), na svim radnim mestima na kojima je moguće organizovati takav rad u skladu sa opštim aktom i ugovorom o radu.

Ako opštim aktom i ugovorom o radu nije predviđen način rada iz stava 1. ovog člana, poslodavac može rešenjem omogućiti zaposlenom obavljanje poslova van prostorija poslodavca, ukoliko mu to organizacioni uslovi dozvoljavaju.

Rešenje iz stava 2. ovog člana obavezno sadrži:

- 1) trajanje radnog vremena;
- 2) način vršenja nadzora nad radom zaposlenog.

Poslodavac je dužan da vodi evidenciju o zaposlenima koji obavljaju rad van prostorija poslodavca.“

Reč je dakle o „obavezima“ koja se odnosi samo na one poslove za koje je poslodavac utvrdio (ili naknadno utvrdi) da se mogu obavljati od kuće. U tom smislu obaveza zapravo ne postoji,¹⁰ već je diskreciono pravo poslodavca bilo da li će primeniti ovaj režim i na koje radnike će se odnositi. Budući da nije bilo nikakvih ograničenja niti posebnih uslova, ovakvo regulisanje nije se moglo smatrati obaveznim, ali su poslodavci kod kojih po-

¹⁰ Odlukom o obustavi rada ustanova učeničkog i studentskog standarda čiji je osnivač Republika Srbija (*Sl. glasnik RS*, br. 32/2020) ustanovljena je obaveza direktora ustanova da izrade plan rada zaposlenih od kuće – ovo je jedini propis koji je ustanovio obavezu u pravom smislu te reči. U ostalim slučajevima je bila reč o mogućnosti, koja je naročito korišćenja u javnom sektoru, najpre u organima državne uprave i lokalne samouprave.

stoje poslovi čija priroda dozvoljava rad od kuće relativno često koristili ovu mogućnost.¹¹ Ono što je karakteristično za ovaj način normiranja jeste da Vlada Republike Srbije Uredbom nije unela novinu u pravni režim rada od kuće, već je poslodavcima naglasila da je tako nešto moguće i da je predviđeno Zakonom o radu.¹² Ne samo to već je Vlada prilikom donošenja Uredbe samo delimično iskoristila zakonski tekst koji se odnosi na rad od kuće, što je rezultiralo velikim brojem nezakonitih prelazaka na ovaj oblik rada.

U praksi se, međutim, javilo više problema:

- Poslodavci nisu doneli odluke za rad od kuće, već su jednostavno prebacivali radnike u skladu sa internim dogovorima, odnosno na osnovu rešenja predviđenog Uredbom o organizaciji rada kod poslodavaca za vreme vanrednog stanja. Ovo je protivno ne samo Uredbi, koja predviđa dva različita pravna osnova za rad od kuće – opšti akt poslodavca (pravilnik o radu ili kolektivni ugovor) ili ugovor o radu, ili novodoneto rešenje poslodavca (ako ništa od prethodno navedenog ne reguliše rad od kuće) već i Zakonu o radu kojim se izričito zahteva zaključenje aneksa ugovora o radu za rad od kuće i normiraju obavezni elementi rada koji se tom prilikom moraju ugovoriti.¹³
- Iz prethodnog nedostatka sledi i naredni – zaposleni koji su radili od kuće najčešće nisu dobili nikakvo obaveštenje koja prava i obaveze imaju tim povodom. A Zakon o radu je, s druge strane, detaljno uredio nekoliko prava i obaveza zaposlenog i poslodavca u takvim slučajevima – oni su morali da uredi radno vreme, način vršenja nadzora nad radom i kvalitetom obavljanja poslova zaposlenog,¹⁴ sredstva za rad za obavljanje poslova koje je poslodavac dužan da nabavi, instalira i održava, korišćenje i upotrebu sredstava za rad zaposlenog i naknadu troškova za njihovu upotrebu, naknadu drugih troškova rada i način njihovog utvrđivanja, kao i druga prava i obaveze za koja smatraju da su od značaja. Uredba od navedenih elemenata (čini se, ne slučajno) navodi samo prva dva, ali se svakako ne može smatrati da su se Uredbom ostali zakonom određeni elementi derogirali, niti izmenili ili regulisali na neki drugi način. Tako se došlo do situacije u kojoj su zaposleni samo „mehanički“ otpočeli da rade od kuće, ponekad bez adekvatne opreme (računar, internet veza) a svakako bez regulisanja troškova koje su imali za obezbeđivanje uslova rada od kuće koje su po pravilu sami snosili.

¹¹ Iako zvanični podaci o radu od kuće ne postoje, imajući u vidu broj zaposlenih u delatnostima i sektorima koji su pogodni za obavljanje poslova od kuće (obrazovanje, državna uprava, socijalno osiguranje), procene su da je oko jedne petine ukupnog broja zaposlenih radilo od kuće. Jasno je da najveći broj ovih zaposlenih pripada javnom sektoru, dok je udeo zaposlenih u privatnom sektoru koji su radili od kuće značajno niži (na primer, novinari, zaposleni u informaciono-komunikacionim delatnostima, zaposleni u administrativnim odeljenjima kod poslodavaca, zaposleni u privatnom obrazovanju, i slično). Prema nekim istraživanjima ovaj procenat potencijalno može biti i značajno veći (U više od 60% kompanija u Srbiji rad od kuće privremena ili stalna mera!, <https://poslovi.infostud.com/vesti/U-vise-od-60-kompanija-u-Srbiji-rad-od-kuce-privremena-ili-stalna-mera/54785>, 9. 7. 2020).

¹² Čl. 42. i 44. Zakona o radu.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Ovo je naročito sporno pitanje, koje nije rešeno ni pravno ni faktički tokom trajanja režima rada od kuće u vanrednom stanju. Imajući u vidu specifične okolnosti i objektivno otežane uslove rada za sve zaposlene koji su prešli na rad od kuće nakon uvođenja vanrednog stanja, čini se da je ovo bila idealna prilika za testiranje modela nadzora koji predviđa kontrolu rezultata rada za razliku od uobičajenog načina kontrole izvršavanja radnih obaveza u samom procesu rada (vid.: Lj. Kovačević, *Pravna subordinacija u radnom odnosu i njene granice*, Beograd 2013, 318). Tako nešto se, međutim, nije dogodilo, pa će modeli (ne)zakonitog nadzora nad radom od kuće izvesno i u budućnosti predstavljati izvor radnih sporova.

- Postojali su i drugi problemi, pre svega vezani za ograničenje radnog vremena koje poslodavci nisu poštovali, kao i za nedostatak razumevanja za one zaposlene koji zbog brige o deci, nedovoljnog prostora, ili drugih nepovoljnih uslova za rad od kuće nisu u celini mogli da se adaptiraju na ovaj režim i budu dovoljno efikasni u radu.

Iako je praksa rada od kuće za vreme vanrednog stanja široko pozdravljena kao dobar način smanjenja rizika od širenja zaraze i očuvanja zdravlja zaposlenih, uočeni problemi ostaju otvoreni i u eventualnim sličnim okolnostima u budućnosti mora se izdati uputstvo poslodavcima kako se rad od kuće obezbeđuje u skladu sa zakonom.

Rad u prostorijama poslodavca je, s druge strane, značio veći rizik po zaposlene. U praksi je u pojedinim slučajevima ovakav položaj uticao i na značajnu degradaciju zakonom garantovanih radnih prava. Neki uočeni nedostaci posledica su inicijalno slabe pripremljenosti države da odgovori na potrebe poslodavaca i zaposlenih. Neki su ipak isključivo posledica kršenja zakona od strane poslodavaca, kao i zakonski ograničenih mogućnosti da se neke situacije regulišu tako da se ne zadire u osnovna prava zaposlenih, koja oni imaju u redovnim okolnostima.

Pravo na ograničeno radno vreme bilo je upitno pre svega u smislu rasporeda radnog vremena. Ovo se naročito odnosi na radnike u prvim redovima, koji su bili izloženi značajnim promenama ustaljenog režima rada protivno pravilima iz Zakona o radu. U zavisnosti od uređenja potpune zabrane kretanja, koja je menjana tokom vanrednog stanja više desetina puta, zaposleni su morali da dolaze na posao i odlaze sa posla u smenama u kojima inače ne bi radili, a koje su podrazumevale i noćni rad koji im do tada nije bio u redovnom rasporedu radnog vremena (primer prodavnica koje su usluživale građane starije od 65 godina koji su u jednom periodu trajanja vanrednog stanja mogli da izlaze samo u ranim jutarnjim časovima). Dalje, poslodavci nisu bili u mogućnosti da poštuju zakonsku obavezu da se izmena rasporeda radnog vremena zaposlenima saopšti bar pet dana unapred, odnosno 48 časova unapred kod izuzetnih okolnosti,¹⁵ jer su odluke o zabrani kretanja nekoliko puta donošene, odnosno menjane, manje od 24 časa od početka njihove primene.

Drugi problem koji je nastao tiče se poslodavaca koji su za vreme vanrednog stanja potpuno prekinuli rad ili su imali značajno umanjen obim rada. Oni su svoje zaposlene slali na različita *plaćena ili neplaćena odsustva*. U zavisnosti od vrste odsustva, odnosno načina postupanja poslodavca, može se govoriti o potencijalno nezakonitim postupanjima.

Poslodavci koji su nastavili da rade sa značajno umanjenim obimom posla ili su dobrovoljno prekinuli obavljanje delatnosti (na primer, zbog nedostatka mogućnosti da proizvode ili da plasiraju usluge na tržište za vreme vanrednog stanja), kao i oni koji su faktički bili primorani da obustave rad zbog zabrane okupljanja građana (kao što su ustanove kulture), uglavnom su koristili mogućnost slanja zaposlenih na plaćeno odsustvo iz člana 116 Zakona o radu: „Zaposleni ima pravo na naknadu zarade najmanje u visini 60% prosečne zarade u prethodnih 12 meseci, s tim da ne može biti manja od minimalne zarade utvrđene u skladu sa ovim zakonom, za vreme prekida rada, odnosno smanjenja obima rada do kojeg je došlo bez krivice zaposlenog, najduže 45 radnih dana u kalendarskoj godini.“ Ovo rešenje je prihvatljivo sa stanovišta nastalih

¹⁵ Čl. 56, st. 1 i 2 Zakona o radu.

okolnosti a čini se da je prihvatljivo i za zaposlene budući da su zaštićeni minimalnim iznosom naknade koju mogu primati u toku ove vrste odsustva (koja je tokom 1990-ih kolokvijalno nazvana „prinudni odmor“). Poslodavci su mogli sve zaposlene odjednom da pošalju na ovo odsustvo, a mogli su da iskoriste ovu mogućnost i samo u odnosu na neke od zaposlenih, u zavisnosti od stanja procesa rada i potreba za radnom snagom.

Poslodavci kojima je zabranjen rad, odnosno obavljanje delatnosti (prodavnice u tržnim centrima, saloni lepote, restorani, kafići, i drugi) koristili su mogućnost iz člana 117 Zakona o radu, kojim je utvrđeno odsustvo radnika sa rada zbog obustave procesa rada naredbom nadležnog državnog organa ili nadležnog organa poslodavca zbog neobezbeđivanja bezbednosti i zaštite života i zdravlja na radu, koja je uslov daljeg obavljanja rada bez ugrožavanja života i zdravlja zaposlenih i drugih lica. Ovi radnici se nisu nalazili u povoljnom položaju budući da njima nije, za razliku od situacije iz člana 116 Zakona o radu, određen minimalni iznos naknade zarade koju primaju u toku prekida rada. Zaposleni prema zakonskom rešenju u ovim slučajevima ima pravo na naknadu zarade u visini utvrđenoj opštim aktom i ugovorom o radu. Budući da se opštim aktima i ugovorima o radu veoma retko regulišu ovakve situacije koje su dosta retke i izuzetne, poslodavci su naknadno uređivali ovo pitanje samostalno i uglavnom zadržali osnovicu naknade zarade na niskom procentu u odnosu na prethodno primljene zarade.¹⁶ Sasvim je izvesno da ovakvo zakonsko rešenje nije kvalitetno i da se mora, poput normiranja u členu 116 Zakona o radu, odrediti minimalan iznos naknade za vreme trajanja prekida rada.

Pojedini poslodavci su smatrali da je najcelishodnije, naročito kako bi sačuvali broj zaposlenih i njihovu zaradu na punom nivou, da zaposlenima izdaju rešenja o korišćenju godišnjeg odmora (u zakonskom roku od 15 dana pre početka njegovog korišćenja). Zaposleni su najpre koristili preostali odmor iz 2019. godine, a potom i iz 2020. godine. Ovo rešenje jeste u skladu sa Zakonom o radu, kojim je predviđeno da poslodavac samostalno odlučuje o terminu korišćenja godišnjeg odmora zaposlenog. Zakonom se potencira da je ova odluka povezana sa konsultacijama sa zaposlenima,¹⁷ ali neslaganje zaposlenog suštinski ne može sprečiti poslodavca da donese rešenje o korišćenju godišnjeg odmora u periodu koji smatra najpogodnijim u odnosu na obim posla i nesmetano odvijanje procesa rada. U praksi nisu zabeleženi slučajevi da su zaposleni protestovali zbog primene ovakvih rešenja jer je sasvim izvesno da su ona po njih u datim okolnostima, a imajući u vidu prethodno opisane alternative iz Zakona o radu, bila najpovoljnija.

Konačno, zabeleženi su sporadični primeri da su poslodavci usled prekida rada zaposlene slali na neplaćena odsustva. Ovakva praksa je u potpunosti suprotna Zakonu o radu, koji predviđa da se pravo na neplaćeno odsustvo može realizovati isključivo na inicijativu (zahtev) zaposlenog,¹⁸ kao i mirovanje radnog odnosa kao vrstu neplaćenog odsustva, samo iz zakonom utvrđenih razloga.¹⁹ Budući da ovi uslovi po

¹⁶ Prema informacijama koje je autor sakupio na terenu u toku trajanja vanrednog stanja, ova osnovica se ponekad kretala u iznosu od samo 10 do 20% prethodne zarade. Postojali su, međutim, i primeri poslodavaca koji su svojim unutrašnjim aktima izjednačili položaj radnika na koje se primenjivao član 117 sa položajem radnika na koje se primenjivao član 116.

¹⁷ Čl. 75, st. 1 i 2 Zakona o radu.

¹⁸ Čl. 78 Zakona o radu. Poslodavac je taj koji odlučuje da li zaposleni može da koristi pravo na neplaćeno odsustvo, ali to čini samo ukoliko mu se zaposleni obrati sa zahtevom za tako nešto; zakon dakle ne predviđa neplaćeno odsustvo koje poslodavac sam utvrđuje zaposlenom bez njegove saglasnosti, odnosno zahteva kojim pokreće postupak odlučivanja o ovom pravu.

¹⁹ Čl. 79 Zakona o radu.

pravilu nisu bili ispunjeni u konkretnim primerima, reč je o kršenju zakona od strane poslodavaca.

Ostvarivanje prava na bezbednu i zdravu radnu sredinu bilo je izuzetno otežano za veći broj zaposlenih tokom trajanja vanrednog stanja. U praksi su se nametnula dva ozbiljna problema.

Prvi se odnosio na prevoz zaposlenih do mesta rada i sa mesta rada. Naime, ukidanjem redovnog gradskog, prigradskog i međumesnog prevoza 21. marta 2020. godine²⁰ mnogi zaposleni ostali su bez mogućnosti dolaska na posao i povratka kući nakon isteka radnog vremena. Ovo je naročito pogodilo zaposlene u većim mestima, kao i zaposlene koji su radili van mesta prebivališta. Na osnovu Zakona o radu, poslodavac je dužan da obezbedi zaposlenom dolazak na rad i odlazak sa rada, odnosno da mu naknadi troškove javnog prevoza.²¹ Zakon, međutim, ne reguliše mogućnost nepostojanja javnog prevoza. Poslodavci su se u ovakvim slučajevima veoma teško snalazili. Preostali javni prevoz (na primer linijski prevoz koji je uveden u Beogradu isključivo za zaposlene sa radnim nalogom) nije bio ni izdaleka dovoljan da zadovolji potrebe prevoza u odnosu na broj zaposlenih koji bi ga potencijalno koristili. Izuzetno mali broj vozila takvog prevoza uzrokovao je gužve koje su u situaciji epidemije zarazne bolesti predstavljale izuzetan rizik za lica koja takav prevoz koriste.²² Slično je bilo i sa prevozom koji su poslodavci obezbedili umesto javnog prevoza – on je veoma često bio nedovoljan, pa je u autobusima bilo i po nekoliko puta više lica nego što je to preporučeno. Istovremeno, poslodavci nisu mogli da računaju na olakšice prilikom organizacije prevoza – on im je bio dostupan samo po tržišnim cenama, što je uvećavalo troškove u situaciji kada je većina poslodavaca imala značajno smanjene prihode.²³ Tamo gde nije postojala mogućnost organizovanja prevoza od strane poslodavca, ili su se poslodavci jednostavno oglušili o svoje obaveze, zaposleni su se samoorganizovali privatnim prevozom, što im je stvaralo troškove koji im kasnije nisu nadoknađeni. Ovakve okolnosti ukazale su na činjenicu da je potrebno imati detaljan plan regulacije javnog prevoza u okolnostima epidemije, naročito u većim gradovima. Takođe, država bi morala da ima daleko razvijeniji sistem odgovora na potrebe poslodavaca (i zaposlenih) kada je reč o javnom prevozu u takvim okolnostima, kako on ne bi postao još jedan od činilaca širenja zaraze (što je upravo suprotno cilju zbog kojeg je ukinut).

Drugi ozbiljan problem ticao se bezbednosti i zaštite zdravlja zaposlenih u samom procesu rada. Ova obaveza nesumnjivo je proisticala iz Zakona o bezbednosti i zdravlju na radu,²⁴ a ponovljena je i u Uredbi o organizovanju rada poslodavaca za vreme vanrednog stanja.²⁵ Poslodavci, međutim, nisu uvek ni dovoljno brzo, ni adekvatno

²⁰ Čl. 4b Uredbe o merama za vreme vanrednog stanja.

²¹ Čl. 118, st. 1, t. 1) Zakona o radu.

²² U Beogradu su uvedene posebne linije sa malim brojem vozila koje su isključivo prevozile zaposlene:

„Nikodijević: Kreću posebne linije gradskog prevoza za one sa radnim dozvolama“, <https://rs.n1.info.com/Vesti/a580573/Nikodijevic-Krecu-posebne-linije-gradskog-prevoza-za-one-sa-radnim-dozvolama.html>. Sindikat lekara i farmaceuta je na primer ukazao na probleme koje zdravstveni radnici imaju prilikom dolaska na posao: „Hitni zahtevi i preporuke za Krizni štab za suzbijanje zarazne bolesti COVID-19“, <http://www.sindikatlfs.rs/hitni-zahtevi-i-preporuke-za-krizni-stab-za-suzbijanje-zarazne-bolesti-covid-19/>.

²³ „Privredna komora Srbije ponudila je poslodavcima usluge prevoznika isključivo po tržišnim cenama“, tekst dostupan na: <https://pks.rs/vesti/prevoz-zaposlenih-od-kuce-do-posla-2457>, 9. 7. 2020.

²⁴ Čl. 8 i 9 Zakona o bezbednosti i zdravlju na radu.

²⁵ Čl. 4 Uredbe: „Poslodavac je dužan da u cilju osiguranja zaštite i zdravlja zaposlenih, radno angažovanih i stranaka obezbedi sve opšte, posebne i vanredne mere koje se odnose na higijensku sigurnost objekata i lica u skladu sa Zakonom o

i organizovano reagovali na nove izazove kada je reč o specijalnim merama zaštite zaposlenih. Ovo je naročito bilo izraženo kod medicinskih radnika u prvim nedeljama vanrednog stanja,²⁶ ali se moglo videti i na negativnim primerima ophođenja prema drugim radnicima na prvoj liniji, kao i prema radnicima u proizvodnji.²⁷ Dok je u prvim danima vanrednog stanja bilo očigledno da poslodavci ne mogu ispratiti zakonske obaveze zbog nedostatka zaštitnih sredstava na tržištu, kada se stanje na tržištu normalizovalo, jasno su se istakli primeri loše prakse poslodavaca koji su odbijali da snose dodatne troškove za ovakve mere zaštite. Posebno zabrinjava činjenica da je u takvoj situaciji inspekcija rada sebe oglasila nenadležnom i „prenela“ nadležnost na sanitarne inspektore.²⁸ Iako je nadležnost sanitarnih inspektora nesumnjiva, nije postojao nijedan racionalan razlog zašto inspektori rada ne bi bili nadležni i za kontrolisanje ovih mera, u granicama stručnih kapaciteta²⁹ – ovo naročito imajući u vidu da je njihova nadležnost nad merama zaštite zaposlenih izričito ustanovljena i Zakonom o radu i Zakonom o bezbednosti i zdravlju na radu.³⁰ Blagonaklono ponašanje države prema kršenju radnopravnih i zdravstvenih propisa u oblasti zaštite radnika dovelo je i do otvaranja novih žarišta u proizvodnim pogonima.³¹

Jedan od najvećih problema kada je reč o ostvarivanju prava zaposlenih u toku vanrednog stanja ticao se *prestanaka radnog odnosa*. Otpuštanje radnika koji su bili angažovani van radnog odnosa usledilo je kao inicijalna reakcija mnogih poslodavaca na uvođenje vanrednog stanja, o čemu će više reći biti kasnije. Međutim, uporedo sa njima su bez zaposlenja ostali i zaposleni u radnom odnosu, i to pre svega oni koji su bili angažovani putem agencija za privremeno zapošljavanje, kao i oni koji su bili u radnom odnosu kod poslodavca na određeno vreme.

Agencijski radnici (ustupljeni zaposleni) su, zahvaljujući veoma nepovoljnom regulisanju njihovog položaja u novom Zakonu o agencijskom zapošljavanju,³² koji je počeo da se primenjuje neposredno pre proglašenja vanrednog stanja, bili praktično nezaštićeni. Budući da odredbama ovog zakona nije rešeno pitanje viška zaposlenih na određeno vreme,³³ primenjuju se odredbe Zakona o radu – što praktično znači da će ustupljeni zaposleni posedovati pravo na minimalnu optremninu, a ako je ustupanje trajalo kraće od jedne godine, neće moći da ostvari ni to pravo. Takvo rešenje je ovu grupu zaposlenih učinilo najjeftinijom za otpuštanje od svih zaposlenih sa zaključenim

zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti. Za zaposlene i radno angažovane, koji su u neposrednom kontaktu sa strankama ili dele radni prostor sa više lica, potrebno je obezbediti dovoljne količine zaštitne opreme u skladu sa posebnim propisima.“
²⁶ „Panić: Od koronavirusa umrlo 14 medicinara, posledica nedostatka opreme“, tekst dostupan na: <http://rs.n1info.com/Vesti/a596199/Panic-Od-koronavirusa-umrlo-14-medicinara-posledica-nedostatka-opreme.html>.

²⁷ Naročito je indikativan primer kompanije Jura, koja je sistematski odbijala da primeni mere zaštite zaposlenih. Vid.: M. Reljanović, „Investitor non grata“, tekst dostupan na: <https://peskanik.net/investitor-non-grata/>, 9. 7. 2020.

²⁸ Inspekcija rada u „Juri“: Nema propusta, a broj radnika u pogonu nije naša nadležnost, <http://www.radnik.rs/2020/05/inspekcija-rada-u-juri-nema-propusta-a-broj-radnika-u-pogonu-nije-nasa-nadleznost/>, 9. 7. 2020.

²⁹ Na primer, iako je teško za inspektora rada da proceni da li su ispoštovane neke specifične mere u skladu sa tehnološkim i medicinskim standardima (na primer dezinfekcije prostora) sasvim je jednostavno da proceni da li su radnicima podeljena obavezna zaštitna sredstva (maske i rukavice) i da li ih koriste u procesu rada, kao i da li se poštuju naredbe o držanju distance, odnosno dozvoljenom broju zaposlenih u radnom prostoru.

³⁰ Čl. 268 Zakona o radu i čl. 61 Zakona o bezbednosti i zaštiti zdravlja na radu.

³¹ M. Reljanović, „Investitor non grata“, tekst dostupan na: <https://peskanik.net/investitor-non-grata/>, 9. 7. 2020.

³² Zakon o agencijskom zapošljavanju, *Sl. glasnik RS*, br. 86/2019.

³³ Postoji odredba o višku zaposlenih sa ugovorom o radu na neodređeno vreme (čl. 24) koja upućuje na rešenje iz Zakona o radu.

ugovorom o radu. Istovremeno, ovakvo ponašanje poslodavaca potvrdilo je kritike koje su upućene na tekst zakona prilikom njegovog usvajanja,³⁴ a koje su između ostalog ukazivale na nedovoljno kvalitetno regulisanje zaštite statusa ustupljenih zaposlenih.

Kada je reč o zaposlenima na određeno vreme, razlikovale su se dve situacije. Jedna se odnosila na one zaposlene kojima je u toku vanrednog stanja istekao ugovor o radu na određeno vreme, a koji nije produžen zbog prestanka potrebe za njihovim angažovanjem. Ovde nije reč o otkazivanju ugovora o radu, jer je prestao da važi protekom vremena, ali je reč o smanjenju broja zaposlenih koji je u direktnoj vezi sa pojavom epidemije, uvođenjem vanrednog stanja i uticajem tih faktora na obim poslova kod poslodavca. Druga grupa zaposlenih na određeno vreme dobila je otkaz ugovora o radu pre isteka vremena na koje je zaključen. Ovi otkazi obrazlagani su činjenicom da je poslodavac angažovao dodatne zaposlene zbog privremenog povećanja obima posla; takav obim posla je iz objektivnih okolnosti na koje poslodavac nije mogao da utiče naglo opao, pa je i potreba za ovakvim zaposlenima prestala. Iako se teorijski može braniti stav da je potencijalno nezakonito ovakvo ponašanje poslodavca, odnosno može se isticati činjenica da je poslodavac prilikom određivanja perioda trajanja ugovora o radu na određeno vreme na sebe preuzeo rizik da u tom periodu zaista i postoji povećan obim posla i da se eventualne izmene okolnosti ne mogu tumačiti na štetu zaposlenog tako da se pre vremena otkáže njegov ugovor o radu, čini se da je ovakva praksa pre svega dozvoljena zbog slabe zaštite zaposlenih na određeno vreme.³⁵ Moguće je da će sud dati konačno tumačenje usklađenosti navedene prakse sa zakonskim odredbama, ali je svakako uznemirujuće da nedovoljno kvalitetno zakonsko rešenje omogućava da se o ovakvoj praksi uopšte raspravlja.

U toku trajanja vanrednog stanja bilo je i slučajeva otpuštanja zaposlenih koji su imali ugovor o radu na neodređeno vreme. Podaci koji su dostupni o ovim otpuštanjima uglavnom su nedovoljni da bi se procenila zakonitost postupka otpuštanja, odnosno činjenica da li su poslodavci primenili institut viška zaposlenih iz Zakona o radu, koji je obavezan u slučajevima takozvanih kolektivnih otpuštanja. Iako je zakonom određeno da poslodavac mora proći proceduru donošenja programa rešavanja viška zaposlenih u slučajevima kolektivnog otpuštanja, gotovo je izvesno da pojedini poslodavci nisu poštovali ove odredbe. U prilog pojavi ovakvog nezakonitog ponašanja jeste i izjava ministra za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja da zakonitost otkaza neće biti proveravana u toku trajanja vanrednog stanja,³⁶ što ne samo da nije bilo u skladu sa zakonom već je i dovelo otpuštene zaposlene u veoma težak položaj u kojem nisu mogli da ostvare efikasnu zaštitu prava na rad.

³⁴ M. Reljanović, „Dostojanstvo na lizing, od sada u skladu sa zakonom“, tekst dostupan na: <https://pecanik.net/dostojanstvo-na-lizing-od-sada-u-skladu-sa-zakonom/>, 9. 7. 2020.

³⁵ Lj. Kovačević ukazuje na osnovne principe koji moraju biti poštovani prilikom ove vrste otkazivanja ugovora o radu, bez obzira na to da li je zaključen sa ograničenim trajanjem, ili ne. Između ostalih, navode se oni koji svakako moraju biti preispitani u potencijalnim radnim sporovima povodom konkretnih navedenih okolnosti: da poslodavac beleži negativne ekonomske rezultate koji se ispoljavaju u postojećim ili anticipiranim gubicima, odnosno u dugotrajnom smanjenju redovnih prihoda, kao i da je došlo do gašenja ili ukidanja posla koji je bio poveren zaposlenom. Poslodavac je obavezan da u odluci o otkazu obrazloži funkcionalnu povezanost i uticaj nepovoljnih okolnosti na konkretan posao zaposlenog. Vid.: Lj. Kovačević, *Valjani razlozi za otkaz ugovora o radu*, Beograd 2016, 402–413.

³⁶ Dorđević: *Biće objavljena lista poslodavaca koji su nezakonito delili otkaze*, tekst dostupan na: <https://www.021.rs/story/Info/Srbija/237479/Djordjevic-Bice-objavljena-lista-poslodavaca-koji-su-nezakonito-delili-otkaze.html>, 9.7.2020.

Ukupan utisak je da su zaposleni svakako bili nedovoljno zaštićeni od otpuštanja u toku trajanja vanrednog stanja. Postojeći normativni okvir dozvoljava relativno lako otpuštanje po osnovu viška radnika. Činjenica da inspeksijski organi nisu proveravali zakonitost kolektivnih otpuštanja svakako nije pomogla zaštititi prava zaposlenih u ovim slučajevima i ostavila je sumnje u poštovanje zakonskih odredaba od strane pojedinih poslodavaca. Ilustrativno je i to da Vlada Republike Srbije nije, iako je to mogla učiniti u toku trajanja vanrednog stanja, ni na koji način pokušala da oteža prestanak radnog odnosa, posebno imajući u vidu da zaposleni koji su u tom periodu ostali bez zaposlenja nikako nisu mogli da računaju na novo zaposlenje, jer je tržište rada funkcionisalo na principu minimalne ponude novih poslova. Merama pomoći privredi koje je Vlada nešto kasnije donela, a koje nisu predmet analize u ovom istraživanju, lica koja su ostala bez zaposlenja u toku vanrednog stanja nisu ni na koji način prepoznata, niti je za njih predviđena bilo kakva posebna (fokusirana) mera socijalne podrške.

4. REŽIM RADA U RADNOJ OBAVEZI

Radna obaveza predstavlja specifičan način radnog angažovanja koje se ne može poistovetiti sa radnim odnosom i koje se dešava samo u okolnostima ratnog i vanrednog stanja. Radna obaveza je regulisana Zakonom o odbrani i Zakonom o vojnoj, radnoj i materijalnoj obavezi. Ona dakle nije deo redovnog radnog zakonodavstva i ova činjenica uticala je značajno na prevashodno regulisanje radne obaveze iz aspekta vojne odbrane zemlje, odnosno u okolnostima ratnog stanja. Zbog toga su mnoga aktuelna normativna rešenja neprimenjiva ili veoma teško uklopiva u vanredno stanje koje je proglašeno zbog epidemije.

Lica koja potpadaju pod radnu obavezu uživaju značajno umanjena radna prava. Tačnije, ona imaju samo ona prava koja su predviđena navedenim zakonima, kao i prava koja se odnose na sva radno angažovana lica (pravo na dostojanstvo na radu, pravo na bezbednu i zdravu radnu sredinu). Prema Zakonu o odbrani, radna obaveza se uvodi na osnovu Plana odbrane zemlje i prema ratnom rasporedu lica,³⁷ što je samo prva u nizu nelogičnosti kada je reč o okolnostima epidemije. Zakon o odbrani ne razrađuje dalje položaj lica u režimu radne obaveze, ali sadrži neke izuzetke kada je reč o tome ko može biti obveznik radne obaveze.³⁸

Zakon o vojnoj, radnoj i materijalnoj obavezi sadrži normu prema kojoj građani izvršavaju radnu obavezu u skladu sa zakonima i podzakonskim propisima kojima se

³⁷ Čl. 50 Zakona o odbrani.

³⁸ Čl. 55 Zakona o odbrani: „Radna obaveza ne može se utvrditi roditelju koji samostalno vrši roditeljsko pravo nad detetom koje nije navršilo 15. godinu života ili nad maloletnim detetom sa smetnjama u razvoju ili nad punoletnim detetom nad kojim je produženo roditeljsko pravo samo jednom roditelju.

Radna obaveza ne može se utvrditi roditelju deteta koje nije navršilo 15. godinu života, roditelju maloletnog deteta sa smetnjama u razvoju ili roditelju punoletnog deteta nad kojim je produženo roditeljsko pravo, ako roditelji zajednički vrše roditeljsko pravo, a drugi roditelj je angažovan na poslovima odbrane.

Odredbе st. 1 ovog člana odnose se i na staratelja i hranitelja maloletnog deteta, odnosno punoletnog lica lišenog poslovne sposobnosti.

Radna obaveza ne može se utvrditi ni: 1) supružniku ili vanbračnom partneru ili drugom odraslom članu porodičnog domaćinstva staratelja ili hranitelja deteta koje nije navršilo 15. godinu života ili maloletnog deteta sa smetnjama u razvoju, ako je staratelj ili hranitelj angažovan na poslovima odbrane; 2) ženi za vreme trudnoće; 3) licu čiji je supružnik ili vanbračni partner korisnik tuđe nege i pomoći; 4) licu nesposobnom za rad.“

uređuje oblast odbrane, civilne zaštite i rada.³⁹ Upućivanje na propise o radu pretpostavlja primenu Zakona o radu. Međutim, imajući u vidu druge okolnosti u kojima se radna obaveza izvršava, apsolutno se ne može sa sigurnošću utvrditi koje se odredbe Zakona o radu mogu primeniti na lice koje se nalazi u ovom režimu. Čini se da bi najcelishodnije bilo zaključiti da se mogu primeniti svi delovi radnog zakonodavstva koji nisu derogirani drugim pravilima o izvršenju radne obaveze. I ovo se može prihvatiti samo sa velikom dozom opreza – radna obaveza postoji samo u slučajevima vanrednog i ratnog stanja, kada izvršna vlast može na specifičan način tumačiti ili privremeno obustaviti primenu propisa, u skladu sa vrstom opasnosti koja pretila građanima. Sasvim je izvesno da su u toku trajanja vanrednog stanja zbog epidemije bile suspendovane odredbe o mestu rada, poslovima koje lice obavlja, trajanju dnevnog i nedeljnog radnog vremena, odnosno odredbe o odmorima i odsustvima.⁴⁰ Norme koje direktno na drugačiji način uređuju radnu obavezu u odnosu na klasičan radni odnos su malobrojne. Jedna od njih je ona iz člana 92, stav 2 Zakona o vojnoj, radnoj i materijalnoj obavezi koja upućuje na način obračuna naknade za vreme vršenja radne obaveze. Ona se računa kao dvanaestomesečni prosek primljenih zarada lica, što znači da zaposleni u režimu radne obaveze svakako radi duže nego u redovnim okolnostima a prima nižu ili u najboljem slučaju istu naknadu u odnosu na zaradu koju je primao u radnom odnosu.

Radni odnos lica na radnoj obavezi miruje – iako ne postoji izričita zakonska odredba o tome, sasvim je jasno da je reč o specifičnoj vrsti mirovanja prava, obaveza i odgovornosti zaposlenog dok radna obaveza traje. Zakon o vojnoj, radnoj i materijalnoj obavezi propisuje da je dužnost svakog lica da se odazove pozivu na izvršenje radne obaveze, kao i da licu koje je u radnom odnosu prestaje radni odnos ako ne postupi po rešenju o raspoređivanju u državnom organu i pravnom licu u delatnosti od posebnog značaja za odbranu.⁴¹ Koliko je ovo neprilagođena odredba, jasno je iz činjenice da je upravo pretnju otkazivanjem ugovora o radu Vlada Republike Srbije koristila prema zdravstvenim radnicima koji odbiju radnu obavezu,⁴² iako je iz konteksta citirane odredbe jasno da se ona odnosi samo na delatnosti od značaja za odbranu zemlje, dakle vezuje se za ratno, a ne za vanredno stanje.

Sve navedeno, kao i druge anomalije i nelogičnosti koje su primećene u toku trajanja vanrednog stanja, kao i nakon njegovog okončanja (na primer, nemogućnost zdravstvenih radnika da dokažu izvršenje zadataka iz radne obaveze jer su naloge primali isključivo usmenim putem) dovoljni su razlozi da se trenutno normiranje radne obaveze oceni kao nedovoljno, jednodimenzionalno i jako diskutabilno kada je reč o ostvarivanju radnih prava. U tom smislu je nužno potrebna detaljna reforma navedenih zakona, ili još bolje izdvajanje radne obaveze u vanrednom stanju iz „vojnog prava“ i njeno smeštanje u neki relevantniji zakon, kao što je na primer Zakon o smanjenju rizika od katastrofa i upravljanju vanrednim situacijama.⁴³

³⁹ Čl. 83., st. 1 Zakona o vojnoj, radnoj i materijalnoj obavezi.

⁴⁰ Ovo se naročito odnosilo na zdravstvene radnike kojima je uvedena radna obaveza, a koji su prema članu 3a Uredbe o merama za vreme vanrednog stanja mogli da usmenim nalogom promene poslodavca na dnevnom nivou.

⁴¹ Čl. 87 Zakona o vojnoj, radnoj i materijalnoj obavezi.

⁴² Uredba o merama za vreme vanrednog stanja, čl. 3a, st. 4.

⁴³ Zakon o smanjenju rizika od katastrofa i upravljanju vanrednim situacijama, *Sl. glasnik RS*, br. 87/2018.

5. RAD VAN RADNOG ODNOSA

Radnici koji su bili angažovani van radnog odnosa bili su u posebno teškom položaju za vreme vanrednih mera. Na njih su, kao i na sva druga lica koja učestvuju u procesu rada, morale biti primenjene posebne i specijalne mere zaštite na radu. Ovo je, međutim, bilo praktično jedino pravo koje je ova kategorija radnika imala u poređenju sa zaposlenima. Oni naime ne mogu ni u redovnim okolnostima ostvarivati neka od elementarnih radnih prava,⁴⁴ a ta činjenica je naročito došla do izražaja u vanrednom stanju. Ovi radnici nemaju pravo na ograničeno radno vreme, kao ni na uvećanu zaradu – isključivo od uslova rada koje ugovore sa poslodavcem zavisi koliko će radnih sati provesti na radu i koju će naknadu dobiti za tako uloženi rad. Tako nešto moglo je da se zloupotrebi ne samo u režimu produženja radnog vremena već i u odnosu na organizovanje noćnog i smenskog rada i drugih oblika izmena režima radnog vremena. Istovremeno, ova lica nisu na primer mogla da koriste javni prevoz bez radnog naloga poslodavca, budući da je prevoz bio organizovan samo za zaposlene. Konačno, verovatno najveći problem koji je nastao jeste činjenica da ovi radnici nisu ni na koji način zaštićeni od raskida ugovora o radnom angažovanju – poslodavac ga može raskinuti u bilo kojem trenutku, bez otkaznog razloga, posebne procedure ili otkaznog roka, a da pri tome radniku ne duguje otpremninu, niti bilo kakvo drugo davanje, osim naknade koja je ostvarena do dana prestanka ugovora.⁴⁵ Ovo je dovelo do masovnog otkazivanja svih vrsta ovakvih ugovora jer su poslodavci u okolnostima smanjenog obima posla najpre želeli da smanje broj radnika kod kojih je otkazivanje ugovora najjeftinije i pravno najmanje problematično, odnosno zahteva najmanje vremena za realizaciju. S druge strane, nijedna mera koja je doneta za vreme vanrednog stanja nije bila usmerena na poboljšanje položaja ovih radnika, niti na njihovu socijalnu zaštitu. Poslodavci koji su se odlučili da ovu kategoriju radnika zadrže na radu nisu mogli da ostvare pomoć države, jer je ona bila određena samo u odnosu na zaposlena lica, ne i na lica angažovana van radnog odnosa.

6. ZAKLJUČAK

Radnopravni odnosi u okolnostima vanrednog stanja nisu, ukupno gledano, regulisani na zadovoljavajući način. Mora se najpre napomenuti da će uživanje različitih radnih prava uvek zavisiti i od uzroka uvođenja vanrednog stanja – neće se na primer moći na identičan način posmatrati položaj radnika u slučajevima zemljotresa ili poplava, i epidemije. Stoga je važno sagledati ukupan radnopravni režim koji se primenjuje. Zakon o odbrani i Zakon o vojnoj, radnoj i materijalnoj obavezi nisu adekvatni zakoni za regulisanje radnih odnosa tokom epidemije – a baš su oni bili osnova za uvođenje radne obaveze za veliki broj zaposlenih, uključujući i zdravstvene radnike. U opštem režimu je, s druge strane, prevladala politika minimalnog uticaja države

⁴⁴ Kako B. Lubarda napominje, odredbe o radu van radnog odnosa „pate od pravnih praznina, odsustva koncepcije u pogledu primene odredbi radnog zakonodavstva, sa mogućnošću zloupotrebe zaključivanja ovih ugovora umesto ugovora o radu kojima se zasniva radni odnos“. B. Lubarda, *Radno pravo – rasprava o dostojanstvu na radu i socijalnom dijalogu*, Beograd 2012, 358.

⁴⁵ Vid.: M. Reljanović, *Alternativno radno zakonodavstvo*, Beograd 2019, 181–182.

na privatni sektor, odnosno privatne poslodavce. I dok su se u državnom sektoru primenjivale logičnije i fokusiranije mere zaštite, naročito kada je reč o radu od kuće, privatni poslodavci u velikoj meri nisu pokazali isti stepen odgovornosti što je dovelo do mnogih primera negativne prakse i čak u nekoliko gradova u Srbiji direktno uticalo na porast broja zaraženih i pogoršanje opšte epidemiološke situacije. Na osnovu prethodne analize, moguće je izvesti nekoliko zaključaka koji idu u prilog potrebi da se urgentno reaguje kada je reč o pravnom okviru ostvarivanja prava radnika u vreme epidemije.

Najpre, sasvim je izvesno da Zakon o radu ne pruža dovoljno rešenja koja bi se mogla primeniti u vanrednim okolnostima zaraze. Rad od kuće i različite vrste plaćenog odsustva moraju biti kvalitetnije i detaljnije regulisane, imajući pri tome u vidu balans između mogućnosti poslodavaca, potreba procesa rada i prava radnika na bezbednu i zdravu radnu sredinu. Istovremeno, iako je izvesno da se ne može nametnuti određeni režim rada poslodavcima, moguće je da se značajno više utiče na one institute radnog prava koji dovode do smanjenja rizika od zaraze – kao što su uvođenje smenskog rada i rad od kuće, koji mogu biti stimulisani od strane države kako bi se što veći broj poslodavaca odlučio za njihovu primenu.⁴⁶

Takođe, sasvim je izvesno da lica koja su radno angažovana van radnog odnosa nemaju u takvim okolnostima nikakvu pravnu zaštitu i ne mogu ostvariti niti minimum prava koja bi im garantovala sigurnost zaposlenja, ili makar ostvarivanje određene naknade u toku trajanja kriznog perioda.

Ovo dovodi i do uočenog problema kolektivnog otpuštanja radnika. Čak i kada su ovakva otpuštanja urađena u skladu sa Zakonom o radu, koji predviđa mehanizme rešavanja viška zaposlenih za čijim radom je prestala potreba, sasvim je jasno da drastičan pad potrebe za radnicima dovodi i do masovnih otpuštanja, čak i u slučajevima kada je izvesno da će poslodavac nakon perioda krize ponovo imati potrebu za njihovim radom. Otuda je moguće zamisliti normativne izmene koje bi otežale otpuštanja u takvim spefičnim okolnostima, ili – ako država ne želi da ulazi u domen diskrecionog prava poslodavaca – uvesti posebne mere podrške onim radnicima koji izgube zaposlenje u toku vanrednog stanja. Ova kategorija lica međutim ne samo da nije prepoznata kao korisnik posebnih mera, već nije mogla da ostvari ni opšte mere koje su uvedene isključivo kao podrška poslodavcima.⁴⁷ Pri tome se mora voditi računa i o već uočenom i komentarisanim sistemskom nedostatku – radnici angažovani van radnog odnosa nemaju praktično nikakva prava prilikom raskida ugovora sa poslodavcem, pa tako ni pravo na otpremninu, otkazni rok, čak nije potrebno da postoji ni poseban otkazni razlog. Ovakvo stanje je neprihvatljivo i u redovnim okolnostima rada, dok je u situaciji proglašenog vanrednog stanja i epidemije posebno problematično.

⁴⁶ Na primer, poslodavac mora snositi troškove rada od kuće ako zaposleni radi koristeći sopstvena sredstva za rad (računar, telefon, internet veza). Država može ove troškove, koji su sastavni deo zarade zaposlenog, osloboditi plaćanja poreza i doprinosa, ili na drugi način finansijski podstaći poslodavca da favorizuje ovaj režim rada.

⁴⁷ Pre svega se misli na meru primanja minimalne zarade u toku tri meseca koja je bila regulisana Uredbom o fiskalnim pogodnostima i direktnim davanjima privrednim subjektima u privatnom sektoru i novčanoj pomoći građanima u cilju ublažavanja ekonomskih posledica nastalih usled bolesti COVID-19 (*Sl. glasnik RS*, br. 54/2020 i 60/2020). Iako to nije prevashodna svrha uvođenja navedene mere, ona bi mogla da posluži kao model kako bi se otpušteni radnici mogli kratkoročno zbrinuti, naročito imajući u vidu da u okolnostima vanrednog stanja i epidemije njihova šansa da nađu novo zaposlenje praktično ne postoji.

Konačno, jedan od najvećih problema koji je bio evidentan sve vreme trajanja vanrednog stanja, kao i po njegovom ukidanju, jeste nedostatak mera bezbednosti i zaštite zdravlja radnika. Primer poslodavca „Jura“⁴⁸ jasno pokazuje stav pojedinih poslodavaca prema ovim merama kao prema nepotrebnim dodatnim troškovima koje oni žele po svaku cenu da izbegnu, što dovodi do drastičnih kršenja prava radnika. Ovakva situacija otvara i poseban problem vršenja nadzora nad poslodavcem u vanrednom stanju. Izuzetno je loša praksa odricanje nadležnosti inspektora rada kada je reč o pojedinim aspektima nadzora u odnosu na uvedene mere epidemiološke zaštite. Ona nije samo suprotna Zakonu o radu već je i jasan podstrek države negativnoj i nezakonitoj praksi poslodavca, što je neprihvatljivo i – kako je već opisano – može dovesti do drastičnih posledica po ukupnu epidemiološku situaciju.

Kada je reč o režimu radne obaveze, izvesno je da se ona, kako je već analizirano u prethodnom tekstu, mora posebno normirati za uslove vanrednog stanja jer je trenutno normiranje koje se prevashodno odnosi na ratno stanje nedovoljno, zbunjujuće i može dovesti do značajnih zloupotreba, konfuzija i nepravilnog funkcionisanja sistema – ovo se donekle i videlo na načinu funkcionisanja zdravstvenog sistema u toku vanrednog stanja.

Ukupna ocena je da je Republika Srbija normativno gledano ušla nespremna u period sprovođenja mera u vanrednom stanju, kao i da su one značajno uticale na umanjenje kvaliteta radnih prava. Istovremeno su do izražaja došli i sistemski nedostaci na čije se postojanje ukazuje godinama unazad, a koji su dodatno otežali položaj radnika – ovde se pre svega misli na lakoću otpuštanja i nedostatke u mehanizmima nadzora rada poslodavca. Budući da je situacija takva da se može očekivati duži period funkcionisanja u vanrednim okolnostima u bliskoj budućnosti (sa ili bez uvođenja vanrednog stanja), čini se da je potrebno izvršiti urgentne izmene u nekoliko zakona kako bi se očuvali zdravlje i životi radnika u uslovima epidemije, a nakon toga i kako bi se osnovna radna prava zadržala (ili podigla) na odgovarajući nivo kvaliteta.

Mario Reljanović, PhD

Research Fellow at the Institute of Comparative Law

e-mail: m.reljanovic@iup.rs

WORK IN THE CIRCUMSTANCES OF THE EPIDEMIC AND THE STATE OF EMERGENCY

Summary

Working conditions in the circumstances of an epidemic or pandemic can be drastically different from working conditions in regular circumstances. Workers could sometimes be engaged in a work-from-home mode, which reduces their mobility and interaction with other people and thus makes them safer. In many industries, however, it is not possible to organise work from home so these workers are in circumstances in which, in addition to general measures of health protection at work, they must also

⁴⁸ Vid.: fn. 25.

apply special measures. The possibility of easy spread of Covid-19 virus infection has made certain activities very risky, and the protection of human health and life more important than maintaining a regular work process. It was especially important to protect the so-called “first line workers” who, due to the nature of the work they perform, were in daily contact with a large number of people. The research is focused on the consequences of the introduction of the state of emergency and the measures adopted during the state of emergency on basic labour rights of all abovementioned categories of workers. Their position largely depended on the legal basis of employment, the work they perform, as well as the willingness of employers to adapt to new working conditions and respect the prescribed safety measures at work.

Keywords: state of emergency, epidemic of infectious diseases, labour rights, work obligation, safety measures at work.