

## PRIVREMENO ZAPOŠLJAVANJE U REPUBLICI HRVATSKOJ – POUKE ZA BUDUĆE REGULISANJE U REPUBLICI SRBIJI

### Apstrakt

*Privremeno zapošljavanje deo je zakonodavstava i prakse evropskih država već duže vreme. U pitanju je specifični trostrani odnos o radnom angažovanju lica, koje zaključuje ugovor o radu sa agencijom za privremenom zapošljavanju, a rad obavlja kod klijenta agencije. Ovakav način ustupanja (upućivanja) radnika stvara specifičan pravni režim koji mora biti regulisan kako bi zaštitio prava lica koja se nalaze u ovom režimu zaposlenja. Iako je privremeno zapošljavanje pod kolokvijalnim nazivom „lizing radnika“ više od jedne decenije prisutno i u Srbiji, ovaj način radnog angažovanja je i dalje potpuno deregulisan, uz često pogrešno i tendenciozno tumačenje pravnog instituta privremenog zapošljavanja od zainteresovanih strana. Ta činjenica je povod analizi koja se oslanja na zakonsko rešenje privremenog zapošljavanja u Republici Hrvatskoj. Hrvatska je dobar primer regulacije budući da je privremeno zapošljavanje uređeno veoma detaljno, uz dužno poštovanje svih postojećih prava zaposlenih iz radnopravnih propisa, ali i međunarodnih instrumenata i propisa Evropske unije. Istovremeno, ukazujući na izvesne nedostatke u regulisanju, kao i kontroverze i probleme koje su imanentne ovom pravnom institutu, autori daju potpunu sliku o njegovim prednostima i manama, uz neizbežni zaključak da se stanje deregulacije u Republici Srbiji mora što pre okončati.*

**Ključne reči:** *privremeno zapošljavanje, agencije za privremeno zapošljavanje, upućivanje zaposlenog, fleksibilni oblici radnog angažovanja, Zakon o radu Republike Hrvatske.*

---

<sup>1</sup> Docent, Pravni fakultet Univerziteta Union Beograd, mail: mario.reljanovic@gmail.com

## 1. Pojam privremenog zapošljavanja

Privremeno zapošljavanje je izraz koji se odnosi na „iznajmljivanje zaposlenih“. U pravu Srbije ono nije regulisano, pa se češće u upotrebi sreće termin „lizing radnika“. <sup>2</sup> Privremeno zapošljavanje je izraz koji je u upotrebi u zemljama u okruženju, a bio je predviđen i u početnim verzijama Zakona o izmenama i dopunama Zakona o radu, propisa koji je početkom 2014. godine povučen iz procedure za donošenje. Iako je i ovaj izraz donekle neprecizan, smatramo da je najadekvatniji za upotrebu.

Privremeno zapošljavanje je ustupanje zaposlenog drugom poslodavcu, od strane agencije kod koje je zaposleni u radnom odnosu i koja je specijalizovana i registrovana za ovakvu delatnost. Iako postoji duže vreme, na prostorima bivše Jugoslavije privremeno zapošljavanje je ušlo u praksu tek u poslednjih desetak godina. <sup>3</sup> Kao posledica toga, većina država u okruženju donela je nedavno posebne propise o privremenom zapošljavanju. Srbija nije jedna od tih zemalja, tako da je privremeno zapošljavanje potpuno deregulisano <sup>4</sup> i pored činjenice da se svakodnevno vrši <sup>5</sup>.

U pitanju je dakle karakterističan pravni i faktički odnos između tri strane: agencije – poslodavca, zaposlenog i poslodavca koji preuzima zaposlenog (korisnika). Lice koje traži posao zaključuje ugovor o radu sa agencijom za privremeno zapošljavanje. Agencija se tokom trajanja ovakvog radnog odnosa pojavljuje dakle kao poslodavac i ispunjava sve obaveze koje su predviđene zakonskim i podzakonskim aktima, opštim aktima poslodavca, kao i ugovorom o radu. Međutim, zaposleni ne obavlja rad kod agencije. Agencija nalazi drugog poslodavca koji ima potrebu za zaposlenim takvog profila i upućuje zaposlenog kod njega. Prema zaposlenom ta treća strana nije poslodavac, već korisnik usluga

<sup>2</sup> U tekstu će se ravnopravno i kao sinonimi koristiti pojmovi „upućivanje“ i „ustupanje“, kao i „radnik“ i „zaposleni“, budući da su to termini koji se uglavnom sreću kako u zakonskim rešenjima (aktuelnim ili predloženim), tako i u stručnoj literaturi.

<sup>3</sup> Zakon o radu Crne Gore (*Službeni list Crne Gore* 49/08, 26/09, 88/09, 26/10, 59/11) ne sadrži definiciju privremenog zapošljavanja, iako sadrži poseban pododeljak kojime se ovaj pravni institut reguliše; ista je situacija i sa odredbama o privremenom zapošljavanju u Zakonu o radu Hrvatske (*Narodne novine* br. 149/09), koji će biti detaljnije analiziran, kao i sa Zakonom o radnim odnosima Slovenije (*Službeni glasnik Slovenije* 42/02 i 103/07).

<sup>4</sup> Apsolutno je neprihvatljiva teza da je privremeno zapošljavanje inkorporirano u pravni sistem Republike Srbije kroz ratifikaciju Konvencije 181 Međunarodne organizacije rada o privatnim agencijama za zapošljavanje (*Sl.glasnik RS – Međunarodni ugovori* 2/2013) – o ovome će biti više reči u poslednjem delu teksta.

<sup>5</sup> Prema nekim neproverenim podacima, gotovo sto hiljada zaposlenih je u ovom režimu; iako je jedna od posledica deregulisanosti i nedostatak zvaničnih informacija i registra zaposlenih koji su na ovaj način upućeni na rad kod drugog poslodavca sasvim je sigurno da se njihov broj može meriti desetinama hiljada, imajući u vidu podatke koje su objavile pojedine velike kompanije.

agencije. Korisnik „iznajmljuje“ od agencije zaposlenog, koja ga upućuje kod njega na rad<sup>6</sup>. Agencija se u ovom odnosu pojavljuje kao specifičan poslodavac-posrednik; korisnik usluge plaća agenciji, a agencija isplaćuje zaradu i uplaćuje porez i doprinose za socijalno osiguranje zaposlenom – zaposleni dakle ostvaruje mnoga prava iz radnog odnosa kod agencije, ali ne radi u njenim prostorijama već u prostorijama korisnika. Ugovor između zaposlenog i agencija jeste specifična varijanta ugovora o radu. Ugovor koji zaključuje agencija sa korisnikom jeste ugovor (sporazum) o ustupanju zaposlenog.

Finansijska logika ovakvog delovanja je jednostavna. Zaposlenom koji traži posao jednostavnije je da nađe zaposlenje putem agencije, a isti je slučaj i sa poslodavcem-korisnikom. Agencija ugovara zaradu sa zaposlenim, kao i naknadu koju plaća korisnik. Po pravilu je drugi iznos viši od prvog, a razliku zadržava agencija. Poslodavcima čija potreba za zaposlenima konstantno fluktuiraju i kod kojih postoji veći broj pozicija za kratkoročno radno angažovanje (velike kompanije i poslovni sistemi) ovakav način dolaska do zaposlenog je efikasniji i jeftiniji.

Konstrukcija privremenog zapošljavanja međutim otvara niz spornih pitanja, pre svega kada je reč o položaju i pojedinim pravima zaposlenog koji je ustupljen korisniku. Nije teško pretpostaviti da će to lice veoma teško ostvariti npr. pravo na sindikalno udruživanje – poslodavac kod kojeg može da se udružuje jeste agencija; međutim, kod poslodavca zaposleni ne ostvaruje rad, pa bi bilo logično da može da pristupi sindikatu koji je osnovan kod korisnika. Takođe, u pojedinim pravnim sistemima – kao što je i srpski – zaposleni će veoma teško moći da se zaštiti u pojedinim slučajevima ugrožavanja ili kršenja njegovih/njenih prava na mestu na kojem ostvaruje rad. Npr. zaštita od zlostavljanja na radu zaposlenog u takvoj situaciji ne postoji. Zbog toga je od izuzetne važnosti da se radnim zakonodavstvom regulišu i reše sve potencijalno sporne situacije.

Privremeno zapošljavanje se značajno razlikuje od „klasičnog“ radnog odnosa. Ono je izraz fleksibilnosti ugovaranja radnog odnosa, ali i izraz potrebe nezaposlenih da se radno angažuju na bilo koji način. U uslovima pune zaposlenosti i stabilnog tržišta rane snage, privremeno zapošljavanje ne bi zauzimalo značajnu poziciju na tržištu rada. Međutim, kod velikih fluktuacija tržišta zapošljavanja, visokog procenta nezaposlenosti i pojave tzv. sistemske nezaposlenosti (kada nezaposleni

<sup>6</sup> Iako se koristi izraz „upućivanje na rad“, ovakvu vrstu ustupanja (prosleđivanja, iznajmljivanja) zaposlenog treba razlikovati od istoimenog radnopravnog instituta koji je već normiran u Zakonu u radu; uprkos tome što se zasnivaju na sličnim idejama (zaposleni ne obavlja rad kod inicijalnog poslodavca), faktički položaj zaposlenog se razlikuje, a i samim tim su pravno veoma različito regulisani.

ne može da pronade posao – iako je aktivno uključen u njegovo traženje – duže od jedne godine), pojava privremenog zapošljavanja za mnoge nezaposlene znači lakši put do zaposlenja. Po pravilu je ovo zaposlenje privremenog karaktera ali, kao što će biti posebno analizirano, ono može voditi i stalnom zaposlenju. Zaposleni je u radnom odnosu, tako da ovaj modalitet ne treba mešati sa radnim angažovanjem privremenog karaktera van radnog odnosa (prema ugovoru o delu, ugovoru o privremenim i povremenim poslovima, i sl.). On/ona ostvaruje sva prava iz radnog odnosa, i to je jako važno napomenuti. Sva ostala pitanja koja su od značaja za zaštitu položaja zaposlenog, moraju biti detaljno i precizno regulisana zakonom, kako bi se izbegle različite moguće zloupotrebe privremenog zapošljavanja.

## 2. Agencije za privremeno zapošljavanje

Uređenje načina osnivanja i rada agencije za privremeno zapošljavanje, centralna je tema regulacije celog instituta privremenog zapošljavanja.

Zakon o radu Republike Hrvatske definiše agenciju kao „poslodavca koji na temelju sporazuma o ustupanju radnika ustupa radnika drugom poslodavcu za obavljanje privremenih poslova. Agencija može obavljati poslove ustupanja radnika korisnicima pod uslovom da te poslove obavlja kao jedinu delatnost, da je upisana u registar prema posebnom propisu, kao i u evidenciju ministarstva nadležnog za poslove rada.“<sup>7</sup> Nakon što otpočne svoju delatnost, agencija je dužna da na svakom dopisu i ugovoru u pravnom prometu navede broj upisa u evidenciju ministarstva.<sup>8</sup> Ovo je logično rešenje – agencija se ne može baviti drugim delatnostima i mora biti registrovana za ono što radi. Podaci o upisu u registar su javni i predstavljaju preduslov otpočinjanja rada agencije. Registar agencija se vodi kod nadležnog ministarstva, a podatke o agenciji poseduje i inspekcija rada, koja predstavlja nadzorni organ nad primenom propisa kojima se reguliše privremeno zapošljavanje.

Nažalost, Zakon o radu Hrvatske ne sadrži posebne odrednice o uslovima koje agencija mora da ispuni da bi obavljala svoju delatnost. Ostavljanjem da se oni regulišu podzakonskim aktima stvara se

<sup>7</sup> Član 24. stavovi 1. i 2. Zakona o radu Republike Hrvatske.

<sup>8</sup> Član 32. Zakona o radu Republike Hrvatske.

potencijalna opasnost po zaposlene, ali i korisnike.<sup>9</sup> Otuda je povučeni nacrt Predloga izmena i dopuna Zakona o radu Republike Srbije, u jednoj od radnih verzija koje nisu usvojene kao konačne, sadržao veoma kvalitetno postavljene zahteve za osnivanje i registrovanje agencije za privremeno zapošljavanje. Prema ovim rešenjima, agencija za privremeno zapošljavanje je pravno ili fizičko lice koje, u svojstvu poslodavca, upućuje zaposlenog drugom poslodavcu (korisniku) radi privremenog obavljanja poslova. Agencija može obavljati poslove upućivanja korisnicima pod uslovom da je registrovana za tu delatnost u skladu sa posebnim propisom<sup>10</sup>, da poseduje dozvolu za rad, kao i da je upisana u registar koji vodi ministarstvo nadležno za poslove rada. Agencija bi prema ovom rešenju najpre morala da se registruje, pa zatim da zatraži dozvolu za rad u roku od 15 dana od dana registracije. Da bi dobila dozvolu za obavljanje delatnosti privremenog zapošljavanja, agencija je morala da priloži izvod iz registra, dokaz o stručnoj osposobljenosti za rad u zapošljavanju za osnivača ili zaposlenog, kao i dokaz o bankarskoj garanciji. Bankarska garancija kao uslov je odlično rešenje koje zaista može napraviti razliku u praksi. Ona je bila određena obimom poslovanja agencije – u zavisnosti od broja zaključenih ugovora o ustupanju zaposlenih, između 10.000 i 30.000 evra, a aktivirala bi se ukoliko agencija nije zaposlenom isplatila zaradu ili naknadu zarade, odnosno uplatila poreze i doprinose u neprekidnom periodu dužem od tri meseca. Bankarska garancija bi se aktivirala u celini ili parcijalno nakon što bi nadležno ministarstvo, na osnovu izveštaja inspektora rada o neizmirenim novčanim obavezama agencije prema zaposlenima, dostavilo obaveštenje banci koja je bankarsku garanciju izdala. Banka bi na osnovu obaveštenja izvršila prenos sredstava koje agencija duguje na tekuće račune zaposlenih u agenciji, a uplaćivanje neizmirenih doprinosa i poreza imalo bi prioritet u odnosu na druga potraživanja. Iako veoma detaljno i kvalitetno, ovakvo rešenje nije našlo svoje mesto u završnoj verziji ovog dokumenta, koja se pojavila na javnoj raspravi pre povlačenja iz procedure.

<sup>9</sup> Istovetno rešenje sadrži i Zakon o radu Crne Gore, koji postavlja samo dva zakonska uslova za funkcionisanje agencije: da je ustupanje zaposlenih njena jedina delatnost, kao i da poseduje dozvolu nadležnog ministarstva (član 43a.). Sve ostale detalje, uključujući i uslove za dobijanje dozvole, propisuje nadležno ministarstvo. Zakon o radu Slovenije ne sadrži posebne odredbe o agenciji, odnosno o tome ko se može baviti privremenim zapošljavanjem.

<sup>10</sup> Interesantno je da poseban propis, tj. Uredba o klasifikaciji delatnosti (*Sl. glasnik RS* 54/2010) zaista poznaje delatnost „agencije za privremeno zapošljavanje“, iako za tako nešto ne postoji pravni osnov u pravnom sistemu Republike Srbije. U vreme donošenja ove Uredbe čak nije bila ni ratifikovana Konvencija 181 Međunarodne organizacije rada, tako da je verovatni razlog zašto su agencije za privremeno zapošljavanje uvrštene u klasifikaciju delatnosti iako njihov rad nije regulisan niti jednim propisom, značajan finansijski interes agencija koje su i do tada *de facto* obavljale ovu (nepostojeću) delatnost u Srbiji.

### 3. Ugovor o radu agencije i zaposlenog

Ugovor o radu agencija sklapa sa zaposlenim. Ovaj ugovor je specifičan zato što sadrži elemente koji se odnose na ustupanje zaposlenog; istovremeno, on mora sadržati i neke osnovne elemente koji su kao obavezni predviđeni za svaki ugovor o radu. Njegova sadržina je od izuzetnog značaja imajući u vidu da je zaposleni „najranjivija“ strana u trostranom odnosu privremenog zapošljavanja. Zbog toga se elementi ovog ugovora po pravilu detaljno regulišu zakonom.

Zakon o radu Republike Hrvatske regulisao je ugovor o privremenom zapošljavanju, kao posebnu vrstu ugovora o radu, članom 26. Njime je predviđeno da se ugovor može zasnivati na neodređeno ili određeno vreme. Ovakvo regulisanje je važno jer otkriva dva moguća modaliteta angažovanja zaposlenog. Sa jedne strane, agencija ga može angažovati za unapred poznatog korisnika i poznat period – trajanje posla na kojem će biti angažovan. Tada će se po pravilu zaključiti ugovor o radu na određeno vreme. U suprotnom, agencija može zaključiti ugovor o radu na neodređeno vreme. U periodima kada je angažovan kod nekog od korisnika, zaposleni će obavljati poslove prema sporazumu o ustupanju radnika. Ostatak vremena može provesti obavljati poslove kod agencije – u svakom slučaju, zaposleni će sve vreme dobijati zaradu i uživati sva ostala prava iz radnog odnosa. Ova prava, obaveze i odgovornosti u periodima kada zaposleni nije angažovan kod korisnika, moraju biti predmet posebnog regulisanja ugovora o radu koji potpisuje sa agencijom (sama zarada u tom periodu već je regulisana Zakonom o radu – zaposleni će obijati prosečnu zaradu koja mu je isplaćena u tri meseca koja su prethodila okončanju angažovanja kod poslednjeg korisnika kod kojeg je bio upućen<sup>11</sup>). Iako na prvi pogled ovakva konstrukcija nije verovatna – retko koja agencija će zaključiti ugovor o radu sa zaposlenim na neodređeno vreme i rizikovati da mu zaposleni donosi isključivo gubitke tokom „praznog hoda“ u kojem nije angažovan kod korisnika – ova odredba je višetruko značajna. Sa jedne strane, postoje profili zanimanja koja su izuzetno tražena i kod kojih neće biti veliki vremenski razmak između dva sukcesivna angažovanja kod korisnika. U ovoj situaciji je agenciji isplativije da angažuje jednog zaposlenog za kojeg je već unapred dogovorila dva ili više angažovanja, i za kojeg se realno može očekivati da bude tražen na tržištu poslova i u narednom periodu. Sa druge strane, odredba opredeljuje stav države prema politici

<sup>11</sup> Član 87. stav 5. na osnovu člana 26. stav 3. Zakona o radu Republike Hrvatske. Zakon o radu Slovenije predviđa da naknada koja se daje zaposlenom u tom slučaju ne može biti niža od 70% minimalne zarade (član 60.).

zapošljavanja na ovaj način. Zakonodavac šalje poruku da „privremeno zapošljavanje“ ne mora biti samo privremeno. Zaposleni u ovom režimu neće biti „robovska radna snaga“, kako se često neargumentovano govori od strane protivnika privremenog zapošljavanja, već im se (pravno gledano) ukazuje prilika da zasnuju radni odnos koji je istovetan bilo kojem drugom modalitetu radnog odnosa.

Prema izričitoj odredbi Zakona o radu<sup>12</sup>, zaposleni ne može biti ustupljen istom korisniku za obavljanje istih poslova, duže od godinu dana (prekid kraći od mesec dana ne računa se kao prekid obavljanja poslova kod korisnika). Ova odredba ima za cilj da spreči zloupotrebu, odnosno izigravanje, odredbe o zapošljavanju na određeno vreme. Ukoliko postoji potreba da zaposleni obavlja iste poslove duže od navedenog perioda, smatra da se da je potreba za izvršiocem tih poslova stalna i poslodavac (u ovom slučaju korisnik) mora da angažuje to, ili neko drugo lice, u radnom odnosu na neodređeno vreme. Ovo međutim ne utiče na odnos agencije i zaposlenog. On može biti zaposlen i na duže od godinu dana u agenciji, odnosno zaposlen na neodređeno vreme – jedino ograničenje jeste da ga agencija ne može ustupiti istom korisniku za obavljanje istih poslova na duži vremenski period od godinu dana. Zakon nažalost ne sadrži odredbu o posledicama kršenja ovakvog ograničenja – da li će se u tom slučaju, analogno sa drugim zaposlenima na određeno vreme, smatrati da je zaposleni zaključio ugovor o radu na neodređeno vreme? Ako bi povukli paralelu, postavilo bi se ozbiljno pitanje – ko bi u tom slučaju bio poslodavac tom zaposlenom? Potreba za radom postoji kod korisnika, ali ugovor o radu na određeno vreme je zaključen sa agencijom. Poseban problem može da se javi ukoliko je zaposleni već u radnom odnosu na neodređeno vreme sa agencijom.

Kada je reč o drugim elementima ugovora koji zaposleni zaključuje sa agencijom, Zakon o radu Republike Hrvatske reguliše nekoliko situacija.

Najpre, svaki modalitet ovog ugovora mora sadržati neke obavezne elemente „klasičnog“ ugovora o radu: podatke o zaposlenom i poslodavcu (ime/naziv, prebivalište/sedište), dan stupanja na rad, dužinu trajanja ugovora o radu, trajanje godišnjeg odmora i otkazni rokovi. U odnosu na običan ugovor o radu, ovaj ugovor ne sadrži podatke o mestu rada, poslovima koje će zaposleni obavljati, osnovnoj zaradi, kao ni o trajanju radne nedelje odnosno rasporedu radnog vremena. Izostavljanje ovih elemenata je logično jer se radi o organizaciji rada koja zavisi od korisnika. Ukoliko međutim agencija angažuje zaposlenog na određeno

<sup>12</sup> Član 28. Zakona o radu Republike Hrvatske.

vreme radi ustupanja samo jednom unapred poznatom korisniku, ugovor mora sadržati i dodatne elemente vezane za korisnika: podatke o ugovornim stranama i njihovom prebivalištu, odnosno sedištu; očekivanom trajanju ugovora; sedištu korisnika; mestu rada; poslovima koje će ustupljeni radnik obavljati; datumu početka i završetka rada; zaradi, dodacima na zaradu i periodici isplate zarade; uobičajenom trajanju radnog dana ili radne nedelje.<sup>13</sup> Pored ovih, predviđeni su i neki drugi posebni elementi ugovora o privremenom zapošljavanju, koji karakterišu specifičnu prirodu ove vrste radnog angažovanja: naznaku da se ugovor sklapa radi ustupanja radnika za privremeno obavljanje poslova kod korisnika; naznaku poslova za čije obavljanje će se radnik ustupiti; obaveze agencije prema radniku u vreme kada je ustupljen korisniku.<sup>14</sup> Ovim ugovorom se dakle precizira ne samo odnos agencija - zaposleni, već i najvažniji elementi odnosa zaposleni - korisnik, budući da je korisnik već poznat i da se zaposleni prima u radni odnos sa isključivom svrhom ustupanja tom poznatom korisniku. Zanimljivo je napomenuti da Zakon koristi izraz „očekivano trajanje ugovora“, što čini se nagoveštava da se trajanje ugovora po potrebi može produžiti.<sup>15</sup>

Povučena radna verzija Nacrta Zakona o izmenama i dopunama Zakona o radu Republike Srbije sadržao je odredbu prema kojoj je ugovor o radu koji se odnosio na privremeno zapošljavanje, osim opštih elemenata predviđenih Zakonom o radu, morao da ima i sledeće: odredbu da zaposleni prihvata da obavlja rad kod korisnika, odnosno da bude upućen kod korisnika sa ciljem obavljanja poslova; vrstu poslova koje je zaposleni trebalo da obavlja kod korisnika; odredbu da se visina zarade i drugih primanja zaposlenog isplaćuje u skladu sa opštim aktom korisnika, ili sporazumom o ustupanju zaposlenog; visinu naknade zarade za period kada zaposleni ne radi kod korisnika, kao i u slučaju da privremeno prestane da radi kod korisnika; obaveze agencije prema zaposlenom u vreme kada je upućen korisniku. Svi navedeni elementi su karakteristični za prirodu upućivanja, i može se reći da su dovoljni da na elementarnom nivou obezbede sigurnost i izvesnost zaposlenom u pogledu činjenica kod koga će i na koji način obavljati posao, prilikom zaključenja ugovora o radu sa agencijom. Pri tome, ne bi trebalo da buni odredba da je obavezan element ugovora i određenje budućih poslova kod korisnika

<sup>13</sup> Član 26. stavovi 1, 2. i 4. Zakona o radu Republike Hrvatske

<sup>14</sup> Članom 16. Zakona o radu Republike Hrvatske predviđeni su i dodatni elementi koji se odnose na slučaj upućivanja zaposlenog na rad u inostranstvo.

<sup>15</sup> Što je sasvim logično i u skladu sa opštim režimom zaključenja ugovora o radu. Ipak, ova odredba bi se morala tumačiti tako da se na ovaj način ne može izbeći pomenuto ograničenje o trajanju ugovora o radu na određeno vreme. Videti: M. Reljanović, „Privremeno zapošljavanje – „ustupanje“ zaposlenog“, *Pravni instruktor* 47-48/2013, 102-109.



– ne misli se na konkretnog korisnika (koji uopšte ne mora biti poznat u trenutku zaključenja ugovora o radu), već na sve buduće korisnike kod kojih bi zaposleni bio upućen. Ovo rešenje sprečava situaciju da agencija uputi zaposlenog da obavlja poslove kod korisnika za koje nije kvalifikovan, ili – što je još izvesnije – da obavlja poslove koji su niži od kvalifikacija koje poseduje i ne odgovaraju prirodi poslova za koje je zaposleni specijalizovan (npr. agencija uputi računarskog programera kod korisnika, da bi obavljao poslove higijeničara).

#### 4. Sporazum o ustupanju radnika

Sporazum o ustupanju radnika zaključuje se između agencije i korisnika. Zakonski tekstovi posvećuju veliku pažnju ovom sporazumu, čini se sasvim opravdano jer predstavlja osetljivu tačku u sistemu privremenog zapošljavanja. Zaposleni koji je zaključio ugovor o radu sa agencijom se ovim aktom upućuje drugom poslodavcu – korisniku, kod kojeg će obavljati poslove. Otuda se i formalno i faktički javlja niz pitanja koja moraju biti regulisana kako bi bili zaštićeni interesi sve tri strane. Od naročite važnosti su odredbe sporazuma koje se odnose na položaj zaposlenog, budući da on ne učestvuje u njegovom kreiranju i potpisivanju – saglasnost zaposlenog derivira iz ugovora o radu koji je potpisao sa agencijom.

Zakon o radu Hrvatske navodi veći broj podataka koji sporazum mora sadržati: broj ustupljenih radnika koji su potrebni korisniku; vremensko razdoblje na koje se ustupaju radnici; mesto rada; poslovi koje će ustupljeni radnici obavljati, znanja i veštine potrebne za njihovo obavljanje; uslovi rada koji se odnose na radna mjesta na kojima će ustupljeni radnici obavljati poslove; način na koji i razdoblje u kojem korisnik mora ispostaviti agenciji obračun za isplatu zarade; propisi koji se kod korisnika primenjuju za utvrđivanje zarade, i osoba koja je ovlašćena za zastupanje korisnika prema ustupljenim radnicima.<sup>16</sup> Dodatne garantije postoje ukoliko se radi o ustupanju zaposlenog za rad u inostranstvu. Sporazum se ne može sklopiti radi zamene radnika kod korisnika kod kojeg se sprovodi štrajk; ako je korisnik u prethodnom razdoblju od šest meseci otkazao ugovore o radu radnika koji su radili na poslovima za obavljanje kojih traži ustupanje radnika; za obavljanje poslova sa skraćenim radnim vremenom, odnosno poslove na kojima, uz primjenu mera zaštite zdravlja i bezbednosti na radu, nije moguće zaštititi radnika od štetnih uticaja; za ustupanje radnika drugoj agenciji; u drugim

<sup>16</sup> Član 25. stavovi 1.-3. Zakona o radu Republike Hrvatske.

slučajevima utvrđenim kolektivnim ugovorom koji obvezuje korisnika. Agencija i korisnik mogu ugovoriti da će za ustupljene radnike, za razdoblje u kojem su mu ustupljeni, korisnik voditi propisanu evidenciju o njihovom radnom vremenu, kao i rok i način dostave takve evidencije agenciji.<sup>17</sup>

Uslovi rada, kao i zarada ustupljenih zaposlenih, ne mogu se razlikovati od onih koji su obezbeđeni redovnim zaposlenim kod korisnika. Ovo pitanje posebno reguliše i član 26. stavovi 5. i 6. Zakona o radu: „Ugovorena zarada i drugi uslovi rada ustupljenog radnika ne smeju biti utvrđeni u iznosu manjem, odnosno nepovoljnijem od zarade, odnosno drugih uslova rada radnika zaposlenog kod korisnika na istim poslovima koje bi ustupljeni radnik ostvario da je sklopio ugovor o radu s korisnikom. Ako se zarada, odnosno drugi uslovi rada ne mogu utvrditi u skladu sa stavom 5. ovog člana, isti se utvrđuju sporazumom o ustupanju radnika.“ Agencija i korisnik su dakle ograničeni prilikom sklapanja sporazuma – on ne može sadržati diskriminatorne odredbe kojima bi se umanjilo ili uskratilo neko pravo ustupljenog zaposlenog, u odnosu na druge zaposlene kod korisnika. Ovo je čini se nužna zabrana, jer je sasvim izvesno da bi u suprotnom agencija i korisnik imali finansijski interes da smanje svoje troškove na štetu zaposlenog.

Povučena radna verzija Nacrta Zakona o izmenama i dopunama Zakona o radu Republike Srbije sadržao je odredbe o nužnim elementima sporazuma o upućivanju zaposlenog, koje su bile gotovo identične onima iz hrvatskog Zakona o radu: o broju zaposlenih koji se upućuju, vremenskom periodu upućivanja i mestu rada; poslovima koje će zaposleni obavljati, potrebnim znanjima i veštinama i uslovima rada; merama bezbednosti i zaštite zdravlja na radu; načinu i vremenu u kojem je korisnik dužan da dostavi agenciji obračun za isplatu zarada, kao i navođenje opštih akata na osnovu kojih se obračunava zarada kod korisnika; o odgovornosti agencije ukoliko zaposleni ne bude ispunjavao preuzete obaveze. Bilo je predviđeno da sporazum neće moći da se zaključi radi: zamene zaposlenog kod korisnika kod kojeg je organizovan štrajk, osim rado obezbeđivanja zakonom utvrđenog minimuma procesa rada; obavljanja poslova na kojima postoji povećana opasnost od povređivanja i profesionalnih oboljenja; upućivanja zaposlenog za obavljanje poslova za koje je korisnik u prethodnom periodu od šest meseci otkazao ugovore o radu usled viška zaposlenih; upućivanja zaposlenih drugoj agenciji.

<sup>17</sup> Član 25. stavovi 4. i 5. Zakona o radu Republike Hrvatske. Gotovo identično rešenje kada je reč o nemogućnosti angažovanja ustupljenih radnika sadrži Zakon o radu Crne Gore, osim što je predviđena zabrana angažovanja ustupljenih radnika na istim poslovima u trajanju od 12 meseci nakon otkazivanja ugovora o radu zaposlenima kao tehnološkog viška, u skladu sa drugim odredbama tog Zakona.

## 5. Prava, obaveze i odgovornosti zaposlenog

Kao što je već napomenuto, ustupljeni zaposleni nalazi se u specifičnom položaju. On je zaposlen kod agencije, ali ostvaruje rad kod drugog poslodavca – korisnika. Zbog toga je specifičan i način na koji vrši određena prava. Neka od njih će nužno morati da vrši kod korisnika, jer su neraskidivo vezana za mesto rada i proces rada – ovo su npr. prava na bezbednost i zaštitu na radu, na odmor u toku dnevnog rada, dnevni i nedeljni odmor. Druga prava se ostvaruju zajedničkim aktivnostima agencije i korisnika – npr. zaradu zaposlenom isplaćuje agencija kao poslodavac, ali korisnik mora dostaviti obračun zarade<sup>18</sup>; rešenje o korišćenju godišnjeg odmora može da izda samo poslodavac, ali je logično da će agencija to učiniti za period koji korisnik odredi kao vreme za korišćenje godišnjeg odmora u dogovoru sa zaposlenim (kako to predviđaju i zakoni o radu Srbije i Hrvatske za „običan“ režim korišćenja). Konačno, postoje prava koja zaposleni vrši isključivo kod agencije. Tako je npr. agencija dužna da ustupljenog radnika usavršava i upozna sa novim tehnologijama rada za obavljanje poslova za koje je ugovoreno da će se radnik ustupati, osim ako sporazumom o ustupanju tu obavezu nije preuzeo korisnik.<sup>19</sup> Prema rešenju iz Zakona o radu Republike Hrvatske, zaposleni koji smatra da mu je neko pravo povređeno, zaštitu može ostvariti kod poslodavca – agencije, na način koji je predviđen Zakonom za opšti režim radnog odnosa, koji predviđa prethodno obraćanje poslodavcu radi ostvarenja povređenog prava (osim u izričito određenim slučajevima kada to neće biti potrebno), odnosno potonje podnošenje tužbe protiv poslodavca u slučaju da se spor ne reši na zadovoljavajući način u internom postupku. Ovo je takođe način zaštite koji je predviđen za klasičan radni odnos, ali je važno još jednom ukazati na činjenicu da u ovom slučaju poslodavac – agencija, snosi isključivu odgovornost za neostvarivanje prava iz radnog odnosa iako se rad odvija kod korisnika.<sup>20</sup>

Kada je reč o obavezama, zaposleni mora poštovati sve obaveze koje je agencija preuzela sporazumom o ustupanju – on dakle mora obavljati posao u vreme i na način koji je odredio korisnik, koji odlučuje

<sup>18</sup> Zaposleni je prema izričitoj zakonskoj normi i ovde zaštićen – agencija je dužna da isplati zaradu i kada korisnik ne dostavi obračun zarade (član 29. stav 5. Zakona o radu Republike Hrvatske, a isto rešenje je prepisano i u povučenu radnu verziju Nacrta Zakona o izmenama i dopunama Zakona o radu Republike Srbije); ipak, Zakon nije precizirao o kojem se iznosu zarade u ovom slučaju radi, što u praksi sigurno može dovesti do različitih tumačenja.

<sup>19</sup> Član 29. stav 4. Zakona o radu Republike Hrvatske.

<sup>20</sup> Istovetno rešenje bilo je predviđeno u povučenoj radnoj verziji Nacrta Zakona o izmenama i dopunama Zakona o radu Republike Srbije.

o radnom vremenu, prekovremenom radu, preraspodeli radnog vremena, kao i svim ostalim aspektima organizacije rada, naravno u okvirima propisanim zakonom, podzakonskim aktima, kolektivnim ugovorima i drugim opštim aktima. Ukoliko zaposleni krši radnu disciplinu ili ne ispunjava radne obaveze na propisan način, on može trpeti iste disciplinske sankcije koje korisnik može da izrekne i drugim zaposlenima. Agencija sa druge strane ima i posebne obaveze prema zaposlenom: pre upućivanja ustupljenog radnika korisniku, agencija je dužna da mu uruči ugovor o radu ili uputnicu, ako sa ustupljenim radnikom ima sklopljen ugovor o radu na neodređeno vreme ili ugovor o radu na određeno vrijeme u trajanju dužem od vremenskog perioda na koje se radnik ustupa korisniku. Uputnica sadrži sve relevantne podatke iz ugovora o radu, tako da će zaposleni imati jasnu predstavu pod kojim uslovima se ustupa njegov rad. Pre upućivanja ustupljenog radnika korisniku, agencija je takođe dužna da ga upozna sa posebnim profesionalnim znanjima ili veštinama za obavljanje posla kod korisnika, kao i sa svim rizicima obavljanja posla, a koji se odnose na zaštitu zdravlja i bezbednost na radu. U tu svrhu, agencija ima obavezu da osposobi ustupljenog radnika prema propisima o zaštiti zdravlja i bezbednosti na radu, osim ako sporazumom o ustupanju radnika nije ugovoreno da te obaveze izvrši korisnik.<sup>21</sup>

Posebno pitanje je otkaz ugovora o radu – rešenje o otkazu može sačiniti samo poslodavac, ali će po pravilu otkazni razlog nastupiti kod korisnika. Zakon o radu Republike Hrvatske određuje da agencija može otkazati ugovor o radu za privremeno obavljanje poslova ustupljenom radniku ako su ispunjeni otkazni razlozi iz člana 108. stav 1. Zakona, kojima se određuje prestanak radnog odnosa tj. otkaz ugovora o radu u slučaju teške povrede radne obaveze ili druge okolnosti zbog koje radni odnos nije moguć; drugi uslov koji se mora ispuniti jeste da korisnik o tome pisanim putem obavesti agenciju u roku od osam dana od dana saznanja za činjenicu na kojoj se zasniva otkazni razlog. Značajno je napomenuti da se istim članom reguliše da se na otkaz ugovora o radu ustupljenog zaposlenog ne primenjuju odredbe o zbrinjavanju viška radnika. Prestanak potrebe za ustupljenim radnikom kod korisnika pre isteka perioda za koje je ustupljen ne može biti razlog za otkaz ugovora o radu za privremeno obavljanje poslova – dakle, agencija će morati da mu pronađe drugo radno angažovanje, odnosno da mu isplaćuje zaradu predviđenu za periode kada nije angažovan kod korisnika.<sup>22</sup>

<sup>21</sup> Član 29. stavovi 1. do 3. Zakona o radu Republike Hrvatske. Veoma slično rešenje sadržao je i tekst povučene radne verzije Nacrta Zakona o izmenama i dopunama Zakona o radu Republike Srbije.

<sup>22</sup> Član 27. stav 3. Zakona o radu Republike Hrvatske. Istovetno rešenje bilo je predviđeno u povučenoj radnoj verziji Nacrta Zakona o izmenama i dopunama Zakona o radu Republike Srbije.

Obaveze korisnika su takođe predmet detaljnije regulacije u članu 30. Zakona o radu. Naročito je značajna odredba stava 1. ovog člana: „Korisnik se u odnosu na ustupljenog radnika smatra poslodavcem u smislu obaveza primene odredbi ovog i drugih zakona i propisa kojima su uređeni zaštita zdravlja i sigurnost na radu i posebna zaštita određenih grupa radnika.“ Dakle, „kompromis“ koji se mora na neki način ostvariti u ovom specifičnom odnosu svodi se na to da je poslodavac ustupljenog radnika u klasičnom smislu agencija – ona je odgovorna za štetu koja se pričini ustupljenom radniku; agencija takođe odgovara za štetu koju ustupljeni radnik načini korisniku – ovde se korisnik javlja kao treće lice, nikako kao poslodavac koji preuzima na sebe rizik za nastanak štete pri zapošljavanju radnika. Međutim, u svim ostalim situacijama u kojima zaposleni želi da ostvari neko pravo koje mu pripada po osnovu rada, logično se obraća onome kod koga taj rad ostvaruje – dakle, korisniku. Zato je korisnik taj koji mora obezbediti uslove rada, opštu i posebnu zaštitu na radu. Korisnik je taj koji odgovara za štetu koju načini ustupljeni radnik trećem licu, uz regresna prava koja postoje a koja bi u istoj situaciji imao poslodavac.<sup>23</sup>

Takođe, korisnik je dužan najmanje jednom godišnje obavijestiti radničko vijeće (u srpskom pravu se ovaj način kolektivnog organizovanja zaposlenih naziva „savet zaposlenih“) o broju ustupljenih radnika i razlozima njihovog radnog angažovanja, kao i ustupljene radnike o činjenici da postoje slobodna radna mesta za koje oni ispunjavaju uslove. Poslednja obaveza je naročito interesantna, jer ona u praksi nužno vodi trajnom angažovanju ustupljenog radnika kod korisnika, koji bi postao njegov poslodavac. Ovakvo rešenje je kvalitetno zamišljeno, iako je čini se potrebno da se potreba za stalnim angažovanjem predočava onda kada se ona pojavi, a ne jednom godišnje – u pitanju je predug period da bi poslodavac „čuvao“ slobodno radno mesto za ustupljenog radnika. U povučenoj radnoj verziji Nacrta Zakona o izmenama i dopunama Zakona o radu Republike Srbije obaveze korisnika bile su nešto detaljnije regulisane, čini se u korist agencija za privremeno zapošljavanje koje su „izgubile“

<sup>23</sup> Član 31. Zakona o radu Republike Hrvatske. Štetu koju ustupljeni radnik načini kod korisnika trećoj osobi na radu ili u vezi s radom, dužan je naknaditi korisnik koji se u odnosu na regresnu odgovornost ustupljenog radnika smatra poslodavcem. Za štetu koju ustupljeni radnik na radu ili u vezi sa radom uzrokuje korisniku, odgovara agencija u skladu sa opštim propisima o odgovornosti u obligacionom pravu. Ako ustupljeni radnik pretrpi štetu na radu ili u vezi s radom kod korisnika, uključujući i štetu nastalu zbog povrede prava iz radnog odnosa, naknadu štete može potraživati od agencije ili korisnika u skladu sa odredbom člana 103. Zakona o radu, prema kojoj je poslodavac je dužan radniku naknaditi štetu u skladu sa opštim propisima o odgovornosti u obligacionom pravu. Videti: M.Reljanović, *op.cit.* Istovetno rešenje sadržala je i povučena radna verzija Nacrta Zakona o izmenama i dopunama Zakona o radu Republike Srbije; tim rešenjem predviđena je solidarna odgovornost agencije i korisnika u slučaju da zaposleni pretrpi štetu na radu ili u vezi sa radom, ali samo ukoliko drugačije nije bilo ugovoreno sporazumom o ustupanju zaposlenog.

deo obaveza koje se u hrvatskom Zakonu o radu pojavljuju, a koje su prešle na stranu korisnika (kao što su upoznavanje zaposlenog sa rizicima obavljanja posla i njegovo osposobljavanje za bezbedan i zdrav rad). Zadržana je odredba da korisnik mora da upozna upućenog zaposlenog sa činjenicom da kod njega postoje upražnjeni poslovi na neodređeno vreme – ova odredba je unapređena u odnosu na hrvatsko rešenje jer se ne pominje savet zaposlenih, već se postojanje takvih poslova ističe na oglasnoj tabli, ili se lično zaposlenom dostavlja obaveštenje. Takođe, postojala je i odredba koja je trebalo da služi sprečavanju diskriminacije ustupljenih zaposlenih u odnosu na one koji kod korisnika rade u opštem režimu radnog odnosa, kada je reč o visini zarade. Međutim u nedostatku opšte zabrane razlikovanja i drugačijeg ugovaranja uslova rada za ustupljene zaposlene, ceo koncept jednakosti koji je ovim rešenjem samo formalno promovisan je u velikoj meri obesmišljen. Trenutna negativna praksa određivanja nižih zarada za ustupljene zaposlene koji se nalaze u deregulisanom stanju, govori u prilog da se moraju na istovetan način zaštititi ne samo zarada, već i sva prava upućenog zaposlenog lica. Upućivanje na primenu Zakona o zabrani diskriminacije<sup>24</sup> u slučajevima neopravdanog razlikovanja, takođe bi imalo pozitivan efekat.

Može se reći da je položaj ustupljenog zaposlenog zadovoljavajuće regulisan u hrvatskom pravu. Antidiskriminacione odredbe koje ga praktično izjednačavaju sa drugim zaposlenim kod poslodavca – korisnika dosledno su izvedene, a posebna zaštita koja je nužna imajući u vidu specifičnosti ustupanja sprovedena je tako da – uz manje zamerke koje su u tekstu već istaknute a koje se tiču nepreciznosti pojedinih rešenja – zaista nudi punu zaštitu ovoj kategoriji radno angažovanih lica. Ne sme se naravno zaboraviti i na interese korisnika, koji su zaštićeni od lošeg kvaliteta rada ili nediscipline uspućenih radnika – u ovom slučaju sasvim logično odgovornost je na agenciji koja ih je uputila. Čini se da je postojeće rešenje u Zakonu o radu Republike Hrvatske, koje je u velikoj meri preuzeo i srpski zakonodavac u povučenoj radnoj verziji Nacrta Zakona o izmenama i dopunama Zakona o radu Republike Srbije, zadovoljavajuća ravnoteža zaštite prava i interesa sve tri strane u ovom pravnom odnosu. Valjalo bi još jednom napomenuti da i u odnosu na ovaj tekst postoje neke nedoumice, koje će se naročito iskazati u postojećem pravnom okviru Srbije. Tako se srpski propisi o zaštiti od zlostavljanja na radu ne mogu primeniti u ovom slučaju jer korisnik nije poslodavac

<sup>24</sup> *Sl.glasnik RS* 22/2009.

upućen zaposlenom prema Zakonu o sprečavanju zlostavljanja na radu<sup>25</sup>. U samom Zakonu o radu morala da stoji upućujuća odredba koja bi rešila sve eventualne nedoumice i sporove u primeni ovog propisa. Takođe, način vršenja kolektivnih prava zaposlenog morao bi naći svoje mesto u budućoj regulaciji.

## 6. Iskustva Republike Hrvatske: argumenti za i protiv privremenog zapošljavanja

Oblast privremenog zapošljavanja često je predmet protivrečnih emocija, istupa poslodavaca i sindikata, kao i novinarskog izveštavanja. Ono što je međutim sigurno jeste da je ono prisutno u Srbiji, i to u velikoj meri.<sup>26</sup> Čak ni državni organi i institucije nisu „imuni“ od angažovanja zaposlenih na ovaj način.<sup>27</sup> Deregulacija takve prakse zasigurno ne ide u korist zaposlenih, a samim tim ni sindikata. Otuda jako čudi njihovo decidno protivljenje normiranju privremenog zapošljavanja. Tim pre što bi se iz iskustava nama bliskih država, kako prema pravnoj tradiciji tako i prema ekonomskim parametrima i stepenu nezaposlenosti, mogle izvući pouke. „Analiza hrvatskog rešenja pokazuje da je reč o potpunoj i detaljnoj regulaciji mehanizma „iznajmljivanja radne snage“. Zakon o radu Crne Gore izvorno nije sadržao odredbe o privremenom radu, ali su one naknadno unete izmenama zakonskog teksta. Osim manjih razlika koje proističu iz različitog regulisanja radnopravne i obligacionopravne materije, privremeno zapošljavanje je uređeno na potpuno isti način kao u Hrvatskoj. Kada je reč o Sloveniji, Zakon o radnim odnosima je uredio materiju na sličan način; primetno je ipak odsustvo detaljnijih

<sup>25</sup> Prema Zakonu o sprečavanju zlostavljanja na radu (*Sl.glasnik RS* 36/2010) poslodavac ili drugi zaposleni kod poslodavca mogu biti izvršioci zlostavljanja na radu (član 6. stav 3. Zakona). Kako je u ovom slučaju poslodavac agencija a zlostavljanje mogu vršiti korisnik ili zaposleni kod korisnika, u praksi je moguće (i vrlo verovatno) tumačenje prema kojem oni ne mogu biti zlostavljači u smislu ovog Zakona. Kada je reč o zlostavljanju na radu koje bi izvršio ustupljeni zaposleni, važi isto pravilo kao i u slučaju kada bi to lice bilo žrtva zlostavljanja: ono se ne može smatrati zaposlenim ili radno angažovanim po posebnoj vrsti ugovora jer ne postoji ugovor zaposlenog i korisnika, pa je samim tim nemoguće utvrditi i njegovu odgovornost za zlostavljanje na osnovu postojećih odredbi. Zbog toga bi bili potrebni upućujuća odredba u Zakonu o radu, ili izmena Zakona o sprečavanju zlostavljanja na radu, kako bi upućeni zaposleni bio zaštićen od zlostavljanja na radu.

<sup>26</sup> U odnosu na situaciju od pre nekoliko godina, kada su se ovakvi režimi uglavnom ustanovljavali za obavljanje poslova održavanja higijene, kao i drugih poslova koji nisu spadali u osnovne delatnosti poslodavaca, danas postoje poslodavci koji se u najvećoj meri oslanjaju na ovaj sistem pribavljanja radnika, pa je lepeza poslova značajno proširena poslova na oblast računovodstva, kurirskih poslova, poslova prodavca, ali i visokostručne poslove kao što su održavanje računarske mreže i internet prezentacije, konsultantski poslovi, specifični stručni poslovi na projektima, i sl.

<sup>27</sup> Videti npr: S.Milošević, Sačekuša za budžet, Danas od 03.04.2014; članak na Internetu: [http://www.danas.rs/danasrs/drustvo/pravo\\_danas/sacekusa\\_za\\_budzet.1118.html?news\\_id=279208](http://www.danas.rs/danasrs/drustvo/pravo_danas/sacekusa_za_budzet.1118.html?news_id=279208).

odredbi o mogućim poslodavcima, odnosno agencijama za privremeno zapošljavanje, čime je mogućnost bavljenja ovom delatnošću postavljena manje restriktivno nego u drugim razmatranim zakonodavstvima.<sup>28</sup>

Postoje tvrdnje da je privremeno zapošljavanje zakonski regulisano u Srbiji, pre svega Konvencijom 181 Međunarodne organizacije rada o privatnim agencijama za zapošljavanje. Ova Konvencija se zaista odnosi i na agencije za privremeno zapošljavanje, budući da je članom 1. predviđeno da će se pod izrazom „privatna agencija za zapošljavanje“, između ostalog, smatrati i fizičko ili pravno lice koje nezavisno od javnih organa pruža usluge koje se sastoje iz zapošljavanja radnika s ciljem da se stavljaju na raspolaganje trećoj strani, koja može biti fizičko ili pravno lice, koje im dodeljuje zadatke i vrši nadzor nad izvršenjem tih zadataka. Ovo međutim ne znači da su agencije za privremeno zapošljavanje uvedene u pravni sistem potvrđivanjem Konvencije od strane Narodne skupštine Republike Srbije, jer je tekst Konvencije očigledno pripremljen kao okvir za donošenje posebnog zakona – što je uglavnom i princip prema kojem se konvencije Međunarodne organizacije rada implementiraju u domaće pravne sisteme država, a što je i direktno propisano članom 14. same Konvencije. Ona dakle nije direktno primenjiva – to se jasno može videti iz odredbi člana 2. stav 4. Konvencije prema kojem država može da ograniči rad, ili čak da zabrani delovanje privetnih agencija za zapošljavanje u celini, ili nekog njihovog oblika (kao što su agencije za privremeno zapošljavanje). Dakle, država se prihvatanjem Konvencije nije obavezala da prihvati rad agencija za privremeno zapošljavanje, već se obavezala da to pitanje uredi svojim unutrašnjim zakonodavstvom. Nesporno je da su odredbe Konvencije obavezujuće za Republiku Srbiju, ali ta obaveza se sastoji u popunjavanju normativnog okvira koji Konvencija pruža (a koji se odnosi na sertifikaciju, zabranu diskriminacije pri poslovanju, postupanje sa ličnim podacima, zabranu dečjeg rada, i sl.). Čak i kada bi se prihvatila tvrdnja da su odredbe Konvencije direktno primenjive, položaj agencija za privremeno zapošljavanje, korisnika, kao i zaposlenih u tim agencijama koji se upućuju korisnicima, ostao bi deregulisan u najvećem delu. Ovo je zato što Konvencija ne pruža odgovore na ključna pitanja – članovi 11. – 13. Konvencije jasno upućuje da se ona regulišu propisima država-članica, dok se pomenutim članom 14. definitivno negira mogućnost direktne primene odredaba Konvencije: „Odredbe ove konvencije primenjuju se putem zakona ili propisa ili drugim sredstvima u skladu sa domaćom praksom, kao što su sudske odluke ili kolektivni ugovori.“

<sup>28</sup> M.Reljanović, *op.cit.*



Privremeno zapošljavanje je ipak ušlo u pravni sistem Republike Srbije „na mala vrata“, unošenjem nezakonite odredbe u Uredbu o klasifikaciji delatnosti.<sup>29</sup>

Privatne agencije za posredovanje u zapošljavanju osnovane su i rade na osnovu članova 20. – 27. Zakona o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti<sup>30</sup> bave se posredovanjem između lica koje traži posao i poslodavaca (lice koje traži posao nije u radnom odnosu kod agencije); postoje međutim i agencije koje uistinu zapošljavaju radnike koje potom ustupaju poznatom poslodavcu, a koje su svoju delatnost klasifikovale prema pomenutoj Uredbi. Njihov rad međutim nije regulisan, pravni osnov za njihovo delovanje ne postoji, a samo poslovanje nije predmet nadzora.<sup>31</sup> „Najbliži ideji privremenog zapošljavanja jesu studentske i omladinske zadruge, ali se njihova uloga ipak svodi samo na posredovanje pri zapošljavanju, odnosno radnom angažovanju na privremenim i povremenim poslovima – korisnici njihovih usluga nisu dakle zaposleni u zadrugama, već zadruge naplaćuju od korisnika usluga članarinu kako bi im obezbedile posao. Takođe, u Zakonu o radu („Sl.glasnik RS“, br. 24/2005, 61/2005 i 54/2009, 32/2013) postoji već pomenuti institut upućivanja na rad kod drugog poslodavca (član 174.), ali se on nikako ne odnosi na situaciju privremenog zapošljavanja – u pitanju je samo jedna od mera izbegavanja otkaza ugovora o radu zaposlenom za čijim radom je prestala potreba kod poslodavca kod kojeg je zaposlen. Sasvim sigurno je najznačajnija razlika u tome što upućeni zaposleni zasniva ugovor o radu sa novim poslodavcem, i to na određeno vreme do godinu dana (taj period može izuzetno biti produžen).“<sup>32</sup>

Zakon o obligacionim odnosima<sup>33</sup> u članu 10. ustanovljava autonomiju volje ugovornih strana: „Strane u obligacionim odnosima su slobodne, u granicama prinudnih propisa, javnog poretka i dobrih običaja, da svoje odnose urede po svojoj volji.“ Dozvoljeno je dakle ugovarati sve što nije izričito zabranjeno. Može se dakle zauzeti stanovište da se privremeno zapošljavanje može ugovarati u onoj meri u kojoj ne ustanovljava režim koji ograničava prava učesnika u odnosu, suprotno

<sup>29</sup> Videti *supra*, f.9.

<sup>30</sup> *Sl.glasnik RS* 36/2009 i 88/2010.

<sup>31</sup> Postoje i agencije koje „iznajmljuju“ radnike poslodavcu na „probni rad“ (u kolokvijalnom a ne radnopravnom smislu, s obzirom da su oni formalnopravno već zaposleni u agenciji), s tim da nakon isteka istog korisnik ima „obavezu“ da ih primi u radni odnos (naravno ako je zadovoljan radnim rezultatima koje su postigli). Ni ovaj oblik nema utemeljenje u pozitivnim propisima (i čini se da je upravo posledica deregulisanosti), a uz to je i nelogičan sa stanovišta poslodavca, imajući u vidu da bi sasvim sigurno mogao i na druge uobičajene načine doći do radnika na probnom radu. Videti: M.Reljanović, *op.cit.*

<sup>32</sup> *Ibidem.*

<sup>33</sup> *Sl. list SFRJ* 29/78, 39/85, 45/89 – odluka USJ i 57/89, *Sl. list SRJ* 31/93 i *Sl. list SCG* 1/2003 – Ustavna povelja.

važecim zakonskim odredbama i opštim principima radnog i ugovornog prava. Pri tome se primenjuju kombinovane odredbe obligacionog i radnog prava, što će u velikoj meri uticati na uslozljavanje načina regulisanja prava, obaveza i odgovornosti sve tri strane.

Situacija deregulacije ima značajnih posledica po zaposlenog. Čak iako se analogijom može dovesti u situaciju da njegov pravni položaj bude koliko-toliko uređen i odgovara faktičkom, postavlja se pitanje šta će se desiti sa pravima koja nikako ne može da vrši na način na koji to čine ostali zaposleni? Tu pre svega spadaju kolektivna prava – npr. ustupljeni zaposleni ne može biti član saveta zaposlenih kod korisnika, jer nije kod njega u radnom odnosu. On se ne može sindikalno udruživati kod korisnika, niti vršiti bilo koje kolektivno pravo koje proističe iz slobode udruživanja. Na njega se ne primenjuje kolektivni ugovor kod korisnika, takođe zbog toga što kod njega nema status zaposlenog, kao ni bilo koji poseban kolektivni ugovor – iz istih razloga. Istovremeno, zaposleni kod poslodavca na određeno vreme (dakle, onaj koji nije ustupljen posredstvom agencije već je sa poslodavcem zaključio opšti ugovor o radu na određeno vreme) imaće sva navedena prava, iako je samo privremeno angažovan. Ova situacija nije logična, i može se otkloniti samo regulisanjem privremenog zapošljavanja, odnosno izmenama Zakona o radu.

Postoji još pitanja i neizvesnosti koja proističu iz trenutne situacije. Npr. tu je pitanje penzijsko-invalidske i zdravstvene zaštite u slučaju povrede na radu ili profesionalnog oboljenja. Da li će se smatrati da su nastupili povreda na radu, ili profesionalno oboljenje, ukoliko su izazvani za vreme rada kod korisnika? Izvesno je da je zaposleni obavljao poslove koje mu je poslodavac naložio. Mesto obavljanja tih poslova se ne poklapa sa radnim prostorom poslodavca, ali se oni u svakom slučaju moraju smatrati aktivnostima na radu ili u vezi sa radom zaposlenog. Zbog toga ovakvi slučajevi moraju potpadati pod zaštitu iz socijalnog osiguranja.

Činjenica je da privremeno zapošljavanje unosi novine u tržište rada, posebno u zemljama u kojima je stopa nezaposlenosti visoka. Fleksibilni oblici radnog angažovanja u situacijama kada je ponuda radne snage velika a potražnja za istom mala, mogu napraviti značajnu razliku u pozitivnom smeru. Postoje međutim i veliki rizici od zloupotreba, tako da bi normiranje moralo biti veoma detaljno i pažljivo izvedeno, uz prilagođavanje i bočnih propisa koji regulišu ostvarivanje prava zaposlenih lica. Ovo je naročito važno imajući u vidu da je u Srbiji zaštita prava zaposlenih na niskom nivou, usled mnogih hroničnih normativnih i sistemskih nedostataka.

**Mario Reljanović Ph.D**

Assistant Professor

Law faculty, University „Union“, Beograd

**TEMPORARY EMPLOYMENT IN THE REPUBLIC OF CROATIA - LESSONS FOR FUTURE REGULATION IN THE REPUBLIC OF SERBIA**

## Summary

For a long period of time, temporary employment has been a part of legal systems and employers' practices in Europe. It is a particular three-party employment relation – employee signs employment contract with agency for temporary employment, but performs work at agency's client. This sort of employee referral is a result of a specific legal regime which has to be regulated in details, in order to protect the rights of these employees. Although temporary employment has been present in Serbia over a decade under a colloquial term „leasing of workers“, this kind of employment is completely deregulated. Furthermore, legal institute of temporary employment is often presented wrongfully and tendentiously by different actors and stakeholders. All this was a motive for the analysis of temporary employment, based on legal solutions of the Republic of Croatia. Croatia is good example of regulation of temporary employment, since it has been regulated in great details, enabling protection of employees' rights as well as compliance with relevant international and EU documents. At the same time, analysis deals with several problems and controversies immanent to this legal institute, giving full image on its values and flaws, with the inevitable conclusion that state of deregulation in Serbia has to be ended as soon as possible.

**Key words:** temporary employment (leasing of workers), agencies for temporary employment, employees, flexible employment, labor law.