

# Sprečavanje trgovine ljudima

u cilju radne eksploatacije u Srbiji

Autor:  
ASTRA – Akcija protiv  
trgovine ljudima

Beograd, decembar 2018.



Projekat finansira  
Evropska unija





# Sprečavanje trgovine ljudima

u cilju radne eksploatacije u Srbiji

---

Autor:  
ASTRA – Akcija protiv  
trgovine ljudima

Beograd, decembar 2018.

## **Sprečavanje trgovine ljudima u cilju radne eksploatacije u Srbiji**

prEUgovor - predlog praktične politike 07/12

### **Izdavač**

Koalicija prEUgovor  
[www.preugovor.org](http://www.preugovor.org)

### **Autor**

ASTRA – Akcija protiv trgovine ljudima

### **Lektura**

Tatjana Hadžić Jovović

### **Prelom i dizajn**

Marko Zakovski

### **ISBN**

978-86-6237-173-7

---

Izradu ovog predloga praktične politike podržala je Evropska unija svojim programom „Civil Society Facility“ u okviru Instrumenta za pretpristupnu pomoć (IPA). Za sadržaj ovog izveštaja isključivo je odgovoran izdavač, a stavovi izneti u njemu ne predstavljaju nužno i stavove Evropske unije.



# Sadržaj

Apstrakt .....	4
<b>UVOD</b> .....	5
<b>STANJE U REPUBLICI SRBIJI</b> .....	6
GRETA Izveštaj iz 2018. godine .....	7
<b>IZAZOVI PRILIKOM DEFINISANJA POJMA</b> .....	8
<b>ZAKONSKI OKVIR</b> .....	9
Krivično zakonodavstvo .....	10
Agencije za zapošljavanje .....	10
Agencije za privremeno zapošljavanje .....	11
Upućivanje zaposlenih na privremeni rad u inostranstvo .....	12
<b>INSTITUCIONALNI OKVIR</b> .....	13
Inspektorat za rad .....	13
Tržišna inspekcija .....	15
Sektor za rad i zapošljavanje Ministarstva za rad, zapošljavanje i socijalna pitanja .....	15
Svest o problemu trgovine ljudima u cilju radne eksploatacije među predstavnicima državnih institucija .....	16
<b>ZAKLJUČCI I PREPORUKE</b> .....	17

# Apstrakt

Tradicionalni odgovori na problem trgovine ljudima u Srbiji, ali i u Evropi i svetu, godinama su bili fokusirani na specifičnosti trgovine ljudima u cilju seksualne eksploatacije. Iako problem radne eksploatacije, tj. trgovine ljudima u cilju radne eksploatacije nije nimalo nov, i teorijski je bio izdvojen samim tim što je naveden kao jedan od mogućih oblika eksploatacije u svim danas prihvaćenim definicijama trgovine ljudima, veću pažnju počeo je da privlači tek poslednjih nekoliko godina.

Trgovina ljudima u cilju radne eksploatacije predstavlja složen problem. Jedan, ali ne i jedini razlog za to leži u samom razumevanju pojma, tj. u pitanju kada počinje trgovina ljudima čiji je cilj radna eksploatacija kao krajnja, najekstremnija tačka na kontinuumu na čijoj se drugoj strani nalazi dostojanstven rad: gde je granica između radne eksploatacije i kršenja radnih prava, zlostavljanja na radu i slično. Sam Palermo protokol, u kome je data danas opšteprihvaćena definicija trgovine ljudima, poziva se na Konvenciju br. 29 Međunarodne organizacije rada i njenu definiciju prinudnog rada, koji može, ali ne mora da bude oblik trgovine ljudima. U nedostatku jasnih i nedvosmislenih smernica, na državama je da svojim zakonima i praksom razgraniče ova dva pojma i osmisle najadekvatnije načine kako da se, kroz krivično, građansko ili neko drugo pravo, sa ovim problemom izbore.

Republika Srbija je na početku tog puta. Iako se slučajevi trgovine ljudima u cilju radne eksploatacije već godinama prepoznaju, a žrtve identifikuju, skoro nijedan od tih slučajeva nije dobio sudski epilog, a lica uključena u lanac trgovine ljudima, primarno kao posrednici, ali i kao eksploatori, ostaju nekažnjena. U ovom dokumentu analiziramo neke od bitnijih zakona i institucija, čije adekvatnije uređenje može da doprinese efikasnijem suzbijanju trgovine ljudima. Analiza se bazira na praksi organizacije ASTRA i pozivima primljenim putem ASTRA SOS telefona, kao i na nalazima istraživačkog tima koji je ASTRA okupila radi sticanja sveobuhvatnog uvida u način zakonskog i institucionalnog uređenja oblasti rada i zapošljavanja u našoj zemlji u najširem smislu, a koji su objavljeni u publikaciji „Pravni i institucionalni okvir borbe protiv radne eksploatacije – zbornik studentskih radova“, u okviru projekta koji je podržala Evropska unija. Uvid u shvatanja predstavnika relevantnih, pre svega, državnih institucija, ali i nevladinih organizacija, sindikata i kompanija, o ovom problemu i mogućim rešenjima prenet je iz Izveštaja o trgovini ljudima u cilju radne eksploatacije u Srbiji, koji su Tamara Vukasović i Klara Skrivankova sačinile za potrebe beogradske kancelarije Saveta Evrope 2017. godine.

Pored ukazivanja na nedostatke i davanja predloga šta je potrebno izmeniti, sve vreme treba imati u vidu da glavni način borbe protiv radne eksploatacije i trgovine ljudima, kao najekstremnijeg oblika eksploatacije rada, zapravo leži u dobrom regulisanju tržišta rada i stvaranju i održavanju kvalitetnih poslova, koji građane neće terati u emigraciju i podizati njihov prag tolerancije u odnosu na eksploataciju, zlostavljanje i dostojanstven rad.



# Uvod

Trgovina ljudima se kao fenomen našao u žiži međunarodne javnosti u drugoj polovini devedesetih godina prošlog veka, kada je, nakon pada Berlinskog zida i usled ratova u bivšoj Jugoslaviji, veliki broj ljudi počeo da migrira u države zapadnog sveta u potrazi za boljim životom. Na tom putu su, pre svega mlade žene, postajale žrtve prinudne prostitucije i drugih oblika eksploatacije. Kao odgovor na to, Ujedinjene nacije su 2000. godine, uz Konvenciju o transnacionalnom organizovanom kriminalu, donele i Protokol za prevenciju, suzbijanje i kažnjavanje trgovine ljudskim bićima, naročito ženama i decom (Palermo protokol). On sadrži sveobuhvatnu definiciju pojma trgovine ljudima i nabraja, detaljno, ali ne i isključujuće, oblike eksploatacije koji mogu biti svrha trgovine ljudima. Republika Srbija (tada SR Jugoslavija) ratifikovala je ovaj sporazum 2001. godine.

Iako Protokol daje široku listu oblika eksploatacije, koji se mogu tretirati kao element ovog dela, globalno posmatrano, najvidljiviji i najprepoznatljiviji vid trgovine ljudima – i onaj spram koga se primarno razvijao odgovor na ovaj društveni problem i u oblasti krivičnog gonjenja i u oblasti prevencije i zaštite žrtava – jeste prinudna prostitucija, tj. trgovina ljudima čiji je cilj seksualna eksploatacija.

Danas, nakon više od 15 godina, u fokus dolazi široko rasprostranjen, ali u nedovoljnoj meri zvanično uočen problem trgovine ljudima čiji je cilj radna eksploatacija.

Prema podacima Međunarodne organizacija rada, procenjuje se da se u svakom trenutku tokom 2016. godine 40,3 miliona osoba nalazilo u savremenom ropstvu, uključujući u to i 24,9 miliona osoba koje su u prinudnom radu i 15,4 miliona osoba koje su u prinudnom braku. Od 24,9 miliona osoba koje su zarobljene u prinudnom radu, 16 miliona osoba se eksploatiše u privatnom sektoru (kao što su rad u kući, građevinarstvo ili poljoprivreda), 4,8 miliona osoba je seksualno eksploatisano, a za 4 miliona osoba prinudni rad su izrekli državni organi.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> ILO. *Forced labour, modern slavery and human trafficking, Fact and figures*. <<http://www.ilo.org/global/topics/forced-labour/lang--en/index.htm>>

# Stanje u Republici Srbiji

Prvi slučaj trgovine ljudima u cilju radne eksploatacije u Srbiji zabeležen je još 2005. godine.<sup>2</sup> Prema podacima Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima,<sup>3</sup> državnog tela nadležnog za konačnu identifikaciju i davanje statusa žrtve trgovine ljudima, od svih identifikovanih žrtava trgovine ljudima u Srbiji, žrtve radne eksploatacije činile su oko 14% (uključujući u to i žrtve višestruke eksploatacije) u 2017, 20% u 2016, 7,5% u 2015. godini i čak 78,4% žrtava identifikovanih u 2014. godini.

Najpoznatiji slučajevi radne eksploatacije, tj. trgovine ljudima u cilju radne eksploatacije su sledeći:

- » Slučaj Azerbejdžan<sup>4</sup> – U jesen 2009. godine otkriven je slučaj više stotina radnika sa prostora bivše Jugoslavije – iz Bosne i Hercegovine, Srbije, Makedonije – koji su bili radno eksploatisani prilikom izvođenja građevinskih radova u Azerbejdžanu. Njih je angažovalo holandsko-azerbejdžansko građevinsko preduzeće „Serbaz Project Construction LLC“, a radove je finansirala Vlada Azerbejdžana. Radnicima su obezbeđene turističke vize, koje je većina njih sama platila. Iako su im po dolasku na destinaciju oduzeti pasoši, radnicima nisu izdate dozvole boravka ili radne dozvole. Bilo im je obećano da će to biti regulisano u roku od 30 dana, te je njihov boravak u Azerbejdžanu bio nezakonit. Dogovoreni uslovi plaćanja nisu poštovani i tokom velikog dela rada nisu uopšte bili plaćeni. Bili su smešteni u prenatrpanim prostorijama, bez adekvatnih higijenskih uslova. Zatim, bili su prinuđeni da rade prekovremeno, bez odgovarajuće opreme i bez ukazivanja medicinske pomoći u slučaju povreda. Radnici su bili izloženi pretnjama, fizičkim i novčanim kaznama, a ukoliko bi se bunili, zatvarani su u prostorije specijalno namenjene za te svrhe. Ukoliko se ne bi pridržavali strogih pravila, koja su se odnosila i na slobodno vreme, dobijali su novčane kazne, a sloboda kretanja im je bila ograničena, uslovljena dobijanjem dozvole. Novčane kazne su se kretale od 50 USD – za nepravilno namešten krevet ili ostavljanje stvari u spavaonici, 100 USD – za kašnjenje pri dolasku iz trgovine ili grada (uključujući u to i vreme tokom slobodnih dana), pa sve do 500 USD – za odbijanje prekovremenog rada, izlazak bez dozvole ili raniji raskid ugovora. Po povratku je tek manji broj ovih radnika bio zvanično identifikovan u Srbiji, a postupak protiv učinilaca još je u toku pred Sudom Bosne i Hercegovine.
- » Slučaj Soči – Neutvrđen broj građevinskih radnika iz Srbije bio je izložen radnoj eksploataciji u građevinskoj industriji prilikom izgradnje objekata za zimske olimpijske igre u Sočiju 2014. godine. Reč je o više različitih poslodavaca i posrednika, od kojih su većina državljani Srbije. Radnici su posao pronalazili neformalnim kanalima, tj. po preporuci prijatelja, kolega, srodnika, ili putem oglasa na internetu i u novinama. Radnici nisu imali dozvole za rad i produžavali su boravak tako što su odlazili iz Ruske Federacije u Abhaziju, a potom se vraćali nazad u Rusiju. U tom periodu živeli su u okrutnim i nesigurnim uslovima rada i života, kao i izloženi pretnjama i ucenama. Poslodavci su ih primoravali da nastave rad tako što su im pretili da će ih prijaviti ruskoj službi za imigraciju, što se u nekim slučajevima i desilo, pa je određen broj radnika završio u zatvoru. Policija u Novom Sadu, na primer, ima 25 službenih beležaka o ovome slučaju. Iako se, kao ilustracija problema, slučaj zbirno označava, reč je o nekoliko slučajeva, a oštećeni radnici potiču iz različitih gradova u Srbiji. Nekoliko viših javnih tužilaca je pokrenulo istragu, a istraga koju protiv jednog posrednika vodi Više javno tužilaštvo u Čačku još je u toku. Ove istrage je pratio čitav niz problema, a pre svega nedostatak saradnje državnih organa Ruske Federacije.<sup>5</sup>

---

2 ASTRA baza podataka.

3 <<http://www.centarzztlj.rs/index.php/statistika>>

4 ASTRA baza podataka

5 ASTRA baza podataka, Skrivankova, K.; Vuković, T. *Izveštaj o trgovini ljudima u svrhu radne eksploatacije u Srbiji*. Beograd, Savet Evrope, Kancelarija u Beogradu, 2017.



- » Radna eksploatacija u Čečeniji – Šesnaest radnika iz Pčinjskog okruga se, na osnovu oglasa na lokalnoj radio-stanici 2011. godine, prijavilo za izvođenje građevinskih poslova na rezidencijama i zgradama u Ruskoj Federaciji za dnevnicu od 6 dolara po satu, uz obezbeđenu hranu i smeštaj. Radnici su, umesto u Moskvi, završili u Groznom, glavnom gradu Čečenije, koji je u to vreme praktično bio u ratnom stanju, pa nisu mogli samostalno da napuste grad. Radili su na gradilištima okruženi naoružanom stražom. Spavali su na daskama i gredama bez pokrivača, u nehygienjskim uslovima, bez kupatila. Od isplaćene naknade za svoj rad mogli su sebi da priušte jedan obrok dnevno. Bili su izloženi pretnjama i fizičkom kažnjavanju. Sud u Vranju je u ovom postupku doneo oslobađajuću presudu.<sup>6</sup>
- » Slovačka – Veliki broj radnika migranata iz Srbije bio je radno eksploatisan u fabrikama u Slovačkoj. U Slovačku su odlazili preko registrovanih i neregistrovanih agencija ili individualnih posrednika, koji često svoje ponude oglašavaju na društvenim mrežama. Ugovori su bili na slovačkom, tako da radnici nisu znali šta oni sadrže, a potpisivali su ih na samom radnom mestu. Veći deo dogovorenog u Srbiji nije poštovan, ni u vezi sa toplim obrokom, ni u vezi sa smeštajem, radnim vremenom i satnicom. Radnici su, po pravilu, bili ponižavani i maltretirani, zakidano im je prilikom obračunavanja radnih sati i nisu im isplaćivane zarade. U slučaju povrede morali su da nastavljaju da rade, a svaka primedba je sa sobom povlačila mogućnost da budu vraćeni u Srbiju, jer je ponuda radne snage velika. Osim toga, radnici su radili bez dozvole za rad, pa je stalno bila prisutna pretnja da će biti prijavljeni imigracionim vlastima, što se nekoliko puta i dogodilo. Svaki ovakav slučaj podrazumeva višegodišnju zabranu ulaska na prostor EU, što za ove radnike predstavlja pitanje gole egzistencije. Uz naše radnike, sličnu sudbinu su doživljavali i radnici iz drugih balkanskih država, dok su slovački radnici, kao stalno zaposleni u fabrikama, imali potpuno drugačiji tretman i uslove. Nijedan od ovih slučajeva nije procesuiran, niti su odgovorni posrednici kažnjeni.

Uz nabrojane, registrovan je i čitav niz slučajeva koji uključuju eksploataciju pojedinaca ili manjih grupa ljudi, koji takođe nisu procesuirani u našoj zemlji. Na primer, samo tokom 2017. godine organizacija ASTRA je putem SOS telefona primila preko 400 poziva u vezi sa proverom prevarnih ili eksploativnih poslovnih ponuda. Takođe, veliki broj slučajeva ostaje neprijavljen, zato što ni sami radnici često ne uočavaju da je nad njima izvršeno krivično delo, nemaju poverenja u institucije i u svrhu prijavljivanja, plaše se da prijave eksploataciju zbog sopstvene bezbednosti ili da ne bi stekli reputaciju problematičnih, što bi im otežalo pronalaženje posla u budućnosti.

Razlog što državni organi Republike Srbije nedovoljno efikasno odgovaraju na ovaj problem leži, između ostalog, i u nerazumevanju pojmovnog određenja trgovine ljudima u cilju radne eksploatacije, tj. u činjenici da nije jasno razgraničeno kada prestaje ozbiljno kršenje prava iz oblasti rada, a počinje radna eksploatacija.

## GRETA Izveštaj iz 2018. godine

Grupa eksperata za suzbijanje trgovine ljudima Saveta Evrope u svom drugom Izveštaju o sprovođenju Konvencije Saveta Evrope o borbi protiv trgovine ljudima za Srbiju, koji je objavljen 29. januara 2018. godine,<sup>7</sup> o trgovini ljudima u cilju radne eksploatacije kaže:

„61. GRETA smatra da državni organi Srbije treba da nastave i pojačaju svoja svoja nastojanja na sprečavanju trgovine ljudima u svrhu radne eksploatacije, naročito tako što će:

- » Nastaviti senzitivizaciju opšte javnosti i relevantnih službenika, posebno inspektora rada, tržišnih inspektora, policijskih službenika, tužilaca, sudija, zaposlenih u centrima za socijalni rad, nastavnika u srednjim i stručnim školama i zaposlenih u konzulatima o rizicima trgovine ljudima radi radne eksploatacije i pravima žrtava;

<sup>6</sup> Presuda Višeg suda u Vranju K22/2012.

<sup>7</sup> <<https://rm.coe.int/greta-2017-37-frg-srb-srb/16807809fe>>

- » Proširiti mandat inspektorima rada da bi se pokrila privatna domaćinstva i da bi dobili sredstva i usmerenje da mogu aktivno da učestvuju u sprečavanju trgovine ljudima;
- » Pojačati praćenje agencija za zapošljavanje i privremeni rad i pregled zakonodavnog okvira u cilju pronalaza rupa koje eventualno ograničavaju zaštitu odnosno preventivne mere;
- » Tesne saradnje sa sindikatima, civilnim društvom i privatnim sektorom u cilju podizanja svesti o trgovini ljudima u svrhu radne eksploatacije, sprečavanja trgovine kroz lance za snabdevanje i jačanja korporativne društvene odgovornosti, uzimajući u obzir Vodeće principe o poslovanju i ljudskim pravima i Preporuku M/Rec(2016)3 o ljudskim pravima i poslovanju.“

## Izazovi prilikom definisanja pojma<sup>8</sup>

Opšte posmatrano, termin eksploatacija (francuski *exploiter* – iskorišćavati) podrazumeva prisvajanje plodova tuđeg rada, odnosno iskorišćavanje drugih ljudi, kao i iskorišćavanje prirodnih bogatstava, dok eksploatator predstavlja subjekt koji prisvaja plodove tuđeg rada, tj. iskorišćava druge ljude. U literaturi ne postoji konsenzus u vezi sa određenjem pojma radne eksploatacije (engl. *exploitation of labour*). Pojam radne eksploatacije se, najšire shvaćeno, može odrediti kao povreda radnih prava ili rad u uslovima koji su takvi da krše međunarodne i regionalne standarde u delu koji se odnosi na garancije osnovnih ljudskih prava, pa tako i radnih prava.

Sveobuhvatnu definiciju prinudnog rada sadrži Konvencija broj 29 o prinudnom radu Međunarodne organizacije rada. Ona eksplicitno u odredbi člana 2, stava 1 definiše prisilni ili obavezni rad kao „svaki rad ili uslugu koji se od neke osobe zahteva pod pretnjom bilo kakve kazne i na koji ta osoba nije dobrovoljno pristala“. Pretnja kažnjavanjem ne mora biti direktna sankcija, već može predstavljati i gubitak prava ili privilegija. Štaviše, pretnju kažnjavanjem može činiti i više različitih oblika. Najstroži oblik uključuje fizičko nasilje ili ograničenje, ili čak pretnje smrću upućene žrtvi ili njoj bliskim licima. Takođe, to mogu biti suptilniji oblici pretnje, ponekad psihološke prirode, kao što su pretnje da će biti predati policiji ili imigracionoj službi u slučaju ilegalnog ulaska u zemlju, i to onda kada je njihov radni status nezakonit. Pretnje kažnjavanjem mogu porazumevati i finansijsko kažnjavanje, uključujući u to i ekonomske kazne povezane sa dugom, neisplaćivanjem zarade itd.

Dakle, u praktičnom smislu pretnja kažnjavanjem može imati mnogo fizičkih i/ili psiholoških formi, kao što su: zloupotreba ranjivosti, prevara, ograničenje kretanja, izolacija, fizičko i seksualno nasilje, zastrašivanje i pretnje, zadržavanje ličnih dokumenata, lošiji radni uslovi, gubitak socijalnog statusa itd. Evropski komitet za socijalna prava kaznom smatra i gubitak prava iz osiguranja za slučaj nezaposlenosti koji su pojedina zakonodavstva o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti utvrđivala kao posledicu povrede obaveze nezaposlenog lica da aktivno traži zaposlenje, a naročito kao posledicu neprihvatanja neodgovarajućeg (nepodesnog) zaposlenja, koje mu je ponudila služba za zapošljavanje.

Bitno je ukazati na to da se prinudni rad ne može jednostavno izjednačiti sa niskom zaradom i lošim uslovima rada. Stoga, prinudni rad ne obuhvata situacije u kojima radnik radi iz ekonomske nužde i ne može da napusti posao zbog stvarne nemogućnosti da nađe drugo zaposlenje ili zbog svog shvatanja da nema drugu alternativu za zapošljavanje. Međutim, pod prinudnim radom podrazumeva se još i rad i služba koju jedno lice obavlja za drugo za platu koja je niža od zakonom utvrđene minimalne naknade. Ovakav položaj radnika može se smatrati prinudnim radom zbog visine plate, jer ukoliko je zarada niža od minimalne zarade

---

8 Reljanović, M.; Kovačević, Lj. (ur.). *Pravni i institucionalni okvir borbe protiv radne eksploatacije – zbornik studentskih radova*. ASTRA, Beograd, 2018.



propisane zakonom, time se krši zakon, ali i ljudska prava. Takva plata ne omogućava minimum egzistencije, koji bi minimalna plata trebalo da zadovolji.

Pod prinudnim radom podrazumeva se rad koji lice nije dobrovoljno prihvatilo, koji mu je nametnut, ali i rad kada lice nije u mogućnosti da povuče svoj dobrovoljni pristanak. Postavlja se pitanje da li je dobrovoljni pristanak zaista dat ukoliko je radnik doveden u zabludu o uslovima rada, zaradi i načinu vršenja poslova, što je čest slučaj sa radnicima migrantima, te ukoliko je pristanak dat, ali je lice bilo u zabludi o bitnim sastojcima ugovora o radu. Tu ima mesta za kršenje Konvencije. Takođe, postavlja se i pitanje da li je prekršena Konvencija ukoliko postoji neko spoljno ograničenje ili indirektna prinuda koja narušava slobodu izbora radnika. Ograničenje može proizlaziti iz akata vlasti ili biti rezultat poslodavčeve prakse. I ovde se kao primer mogu opet navesti radnici migranti, budući da su oni, neretko indukovani prevarama, lažnim obećanjima i zadržavanjem ličnih dokumenata, prinuđeni da ostanu na raspolaganju poslodavcu. Zadržavanje ličnih dokumenata ili pak druge vredne imovine može biti indikator prinudnog rada, jer ovi radnici ne mogu napustiti posao bez rizika da će izgubiti dokumenta ili vredne stvari. U mnogim slučajevima, bez takve dokumentacije, zaposleni možda neće moći da dobije drugi posao. Nesporno je da se i u ovom slučaju govori o prinudnom radu i kršenju Konvencije.

U pozitivnom pravu Republike Srbije postoji nekoliko pravnih instituta, koji se mogu dovesti u vezu sa radnom eksploatacijom. Međutim, sam termin radne eksploatacije ne predstavlja zakonsku kategoriju, jer nije definisana niti jednim važećim zakonom (Zakon o radu je ne spominje, a ni drugi posebni zakoni). U krivičnoj materiji, s druge strane, inkriminisanje prinudnog rada izvršeno je u okviru krivičnog dela „ratni zločini protiv civilnog stanovništva” (kao alternativno određena radnja krivičnog dela – prisiljavanje na prinudni rad, čl. 372), a, takođe, jedan je od uslova objektivne inkriminalizacije trgovanja ljudima (čl. 388 Krivičnog zakona). Zakonodavac još ne normira eksplicitno prinudni rad niti radnu eksploataciju kao specijalno krivično delo u okviru šesnaeste glave – krivična dela protiv prava po osnovu rada. Faktički, radna eksploatacija je sociološka kategorija. U međunarodnim instrumentima, koje je Republika Srbija ratifikovala, a koji se bave zabranom prinudnog rada i trgovine ljudima, ne postoji jasna i sveobuhvatna definicija radne eksploatacije. Takođe, u praksi Vrhovnog kasacionog suda nije zabeleženo da je predmet određenog spora bila radna eksploatacija.

## Zakonski okvir

Kada govorimo o prevenciji i suzbijanju trgovine ljudima u svrhu radne eksploatacije, važno je u obzir uzeti zakonski okvir i u oblasti rada i radnog prava, i u oblasti krivičnog zakonodavstva. S jedne strane, pravni okvir u Srbiji se u najvećoj meri sastoji od zakona koji su usmereni na borbu protiv trgovine ljudima, te od relevantnih zakona u oblasti socijalne zaštite i zakona o zapošljavanju razvijenih po uzoru na međunarodne standarde. Srbija je usvojila sve ključne međunarodne standarde o radu, uz izuzetak Protokola o prisilnom radu Međunarodne organizacije rada iz 2014. godine. S druge strane, analiza radnopravnog zakonodavstva pokazala je da postoje određene praznine, koje omogućavaju eksploataciju i njeno nekažnjavanje. Takođe, ove praznine i nedostaci radnopravnog zakonodavstva u Srbiji, te visoka nezaposlenost, rasprostranjenost sive ekonomije i „rada na crno”, kao i generalno nedovoljna zaštita ljudi koji rade, umanjuju mogućnost radnika da, u potrazi za poslom, prepoznaju eksploataciju, pa čak i onda kada se ona desi, tj. svi ovi uslovi na neki način normalizuju eksploataciju. Ovom prilikom osvrćemo se na Krivični zakonik, kao i na oblasti posredovanja prilikom zapošljavanja, na rad agencija za privremene i povremene poslove i na upućivanje radnika na privremeni rad u inostranstvo.

U ovom dokumentu neće biti reči o sezonskom radu iako u ovoj oblasti postoji visok rizik od eksploatacije. Razlog za to je što je u junu 2018. godine usvojen Zakon o pojednostavljenom radnom angažovanju na

sezonskim poslovima u određenim delatnostima,<sup>9</sup> koji će biti primenjivan od 8. januara 2019, tako da još nije moguće govoriti kako će se uočeni nedostaci, pre svega kad je reč o mogućnosti usmenog ugovaranja rada, odraziti u praksi.

## Krivično zakonodavstvo<sup>10</sup>

Krivično pravo ima izrazito važnu ulogu u borbi protiv prinudnog rada, jer je adekvatna kriminalizacija ovog dela pretpostavka delotvornog procesuiranja i odvraćanja od njegovog praktikovanja. Kako je prethodno navedeno, u Krivičnom zakoniku Srbije<sup>11</sup> prinudni rad inkriminisan je u okviru krivičnog dela „ratni zločini protiv civilnog stanovništva“ (kao alternativno određena radnja krivičnog dela – prisiljavanje na prinudni rad, čl. 372), a eksploatacija rada jedan je od uslova objektivne inkriminalizacije trgovine ljudima (čl. 388 Krivičnog zakona). Zakonodavac ga još nije eksplicitno normirao kao specijalno krivično delu u okviru šesnaeste glave – krivična dela protiv prava po osnovu rada.

U svetlu rastućeg značaja borbe protiv ovog fenomena i objektivnih teškoća prilikom njegovog procesuiranja, neophodno je drugačije normativno određenje bića krivičnog dela trgovina ljudima ili pak uočavanje i izdvajanje prinudnog rada kao posebnog krivičnog dela kako izvršioci ne bi ostali nekažnjeni, što je danas slučaj.

## Agencije za zapošljavanje<sup>12</sup>

Prema Zakonu o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti<sup>13</sup>, agencije za posredovanje u zapošljavanju jesu nedržavne službe koje obavljaju poslove zapošljavanja. Ove agencije mogu da osnuju pravna i fizička lica radi obavljanja pojedinih poslova zapošljavanja. Ti poslovi obuhvataju: obaveštavanje o mogućnostima i uslovima zapošljavanja; posredovanje prilikom zapošljavanja u zemlji i inostranstvu; profesionalnu orijentaciju i savetovanje o planiranju karijere i sprovođenje pojedinih mera aktivne politike zapošljavanja na osnovu ugovora sa Nacionalnom službom za zapošljavanje. Agencije ne mogu da se bave zapošljavanjem lica mlađih od 18 godina, kao ni zapošljavanjem na poslove sa povećanim rizikom. Nije im dozvoljeno da od nezaoslenih naplaćuju svoje usluge posredovanja, ali se neretko dešava da se ova usluga naplaćuje, bilo eksplicitno bilo kao naknada za prevoz, zdravstveno osiguranje i slično.

Da bi agencija mogla da obavlja ove poslove, neophodno je da prethodno pribavi dozvolu za rad koju izdaje Ministarstvo za rad, zapošljavanje boračka i socijalna pitanja. Dozvola se izdaje ukoliko su ispunjeni određeni uslovi, kao što su prostorna i tehnička opremljenost, te stručna osposobljenost zaposlenih. Zakon predviđa i razloge zbog kojih neko lice ne može da osnuje agenciju, kao i razloge zbog kojih se oduzima dozvola. Sama dozvola se izdaje na period od pet godina, a Ministarstvo vodi javni registar izdatih dozvola. Trenutno postoji 113 agencija kojima je bila izdata dozvola za rad, dok je četiri agencije ostalo bez dozvole.

Osim agencija za zapošljavanje koje su registrovane kod Ministarstva za rad, poslovima faktičkog posredovanja u zapošljavanju bave se i agencije koje su registrovane za druge delatnosti, što se u nekim slučajevima smatra prihvatljivim i zakonitim (turističke agencije i vork-end-trevl programi), dok u drugim slučajevima kontrola i sankcionisanje pripadaju Tržišnoj inspekciji. Tržišna inspekcija ima i važnu nadležnost prilikom proveravanja oglasa: ona ima pravo i dužnost da proveri bilo koji oglas po zahtevu zainteresovanog lica, bez obzira u kojoj formi se on nalazi. Ona može ukinuti oglase koji su suprotni prinudnim propisima.

9 Službeni glasnik RS, br. 50/2018.

10 Reljanović, M.; Kovačević, Lj. (ur.). *Pravni i institucionalni okvir borbe protiv radne eksploatacije – zbornik studentskih radova*. ASTRA, Beograd, 2018.

11 Službeni glasnik RS, br. 85/2005, 88/2005 – ispr., 107/2005 – ispr., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014 i 94/2016.

12 Reljanović, M.; Kovačević, Lj. (ur.). *Pravni i institucionalni okvir borbe protiv radne eksploatacije – zbornik studentskih radova*. ASTRA, Beograd, 2018.

13 Službeni glasnik RS, br. 36/2009, 88/2010, 38/2015, 113/2017 i 113/2017 – dr. zakon.



Posredovanje u zapošljavanju u inostranstvu predstavlja posebno osetljivo pitanje. Agencije koje nezaposlenima pronalaze posao u inostranstvu imaju zakonsku obavezu da ih upute u sve detalje rada kod inostranog poslodavca. Međutim, mehanizmi kontrole ispunjenosti uslova rada, koji stoje na raspolaganju kako agencijama, tako i Ministarstvu dosta su slabi, tako da se pojavljuju velike zloupotrebe. Iako agencija snosi odgovornost za zakonitost uslova rada lica koja se zapošljavaju u inostranstvu, kao i za prevremeni povratak bez njihove krivice i volje, te za nastalu štetu koje lica pretrpi, a koja je uzrokovana pogrešnim informacijama o bitnim elementima uslova života i rada u zemlji u koju su lica upućena na rad, iz prakse se može zaključiti da agencije nisu sankcionisane zbog toga. Jedan od razloga je i trajanje postupka protiv agencije, što obeshrabruje radnika da se izbori za svoja prava. Agencije to često zloupotrebljavaju, interpretirajući licima za koja posreduju šta tačno piše u ugovoru i predstavljajući ima da su uslovi rada bolji nego što zaista jesu. U praksi se često događa to da radnici ne potpisuju nikakav ugovor sa agencijom, tj. sa poslodavcem, da ne dobijaju svoj primerak ugovora i da kad dođu na destinaciju, dobiju potpuno drugačiji ugovor ili ugovor na jeziku koji ne razumeju. Zbog toga im je skoro nemoguće da prijave eksploataciju, jer ponekad nemaju dokaz da su bilo gde radili, tj. da je agencija bila uključena u posredovanje i da ih je prevarila. U ovom vidu posredovanja prilikom zapošljavanja ostaje, dakle, značaj prostor za radnu eksploataciju.

S obzirom na činjenicu da najveći broj naših radnika postaje žrtva eksploatacije rada u inostranstvu, gde se vrbovanje, tj. posredovanje dogodilo u Srbiji, potrebno je unaprediti pravni okvir i njegovu implementaciju tako da se bolje i efikasnije kontroliše rad ovih agencija. Takođe, potrebno je naći način da se spreči praksa koju prijavljuju radnici putem ASTRA SOS telefona. Naime, događa se da Ministarstvo za rad oduzme dozvolu za rad nekoj agenciji, a da ona posle nekog vremena ponovo bude otvorena formalno pod drugim imenom i sa drugim vlasnicima, ali da je suštinski vode isti ljudi. Takođe, dešavalo se da na istoj adresi bude prijavljeno više agencija za zapošljavanje ili da isti vlasnik ima i agenciju za zapošljavanje i studentsku/omladinsku zadrugu, te da, kad Ministarstvo zatvori agenciju, studentska/omladinska zadruga nastavi rad. Pri svemu ovome, neophodno je voditi računa o tome da smisao izmena treba da bude bolja kontola i bolja zaštita radnika migranata, te da one ni na koji način se smeju da ograničavaju mogućnost radnicima da odlaze u inostranstvo da rade.

## Agencije za privremeno zapošljavanje<sup>14</sup>

Rad agencija za privremeno zapošljavanje u Srbiji još nije zakonski regulisan. Zakon je već duže vreme u pripremi, a trenutno je u fazi javne rasprave.<sup>15</sup> S obzirom na postojanje velike mogućnosti eksploatacije u ovoj oblasti, kao i na to da za većinu radnika rad preko ovakvih agencija nije slobodan izbor, već nužda, te na to da su naši radnici često eksploatisani tako što preko domaćih posrednika rade za strane agencije za privremeno zapošljavanje, važno je ovde osvrnuti se i na ovu oblast.

Pojam agencije za privremeno zapošljavanje u Srbiji nije regulisan ni Zakonom o radu ni Zakonom o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti. Međunarodna organizacija rada je definisala rad preko agencije za privremeno zapošljavanje kao rad koji obavlja radnik zaposlen kod agencije za privremeno zapošljavanje, a koga agencija iznajmljuje poslodavcu korisniku za obavljanje poslova. Zaposleni ne zasniva radni odnos sa poslodavcem korisnikom iako kod njega faktički radi, već ostaje u radnom odnosu sa agencijom koja ga je iznajmila poslodavcu korisniku. Direktiva Evropske unije 2008/104/EZ agenciju za privremeno zapošljavanje definiše kao svako fizičko ili pravno lice, koje u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom sklapa ugovor o zapošljavanju ili radnom odnosu sa radnicima zaposlenim kod agencije za privremeno zapošljavanje kako bi ih ustupila poslodavcu korisniku za rad na određeno vreme pod njegovim nadzorom i rukovodstvom. U zakonodavstvu Srbije delatnost agencija za privremeno zapošljavanje regulisana je samo Uredbom o klasifikaciji delatnosti, kojom delatnost agencija obuhvata obezbeđivanje radnika klijentima za određeni

---

14 Reljanović, M.; Kovačević, Lj. (ur.). *Pravni i institucionalni okvir borbe protiv radne eksploatacije – zbornik studentskih radova*. ASTRA, Beograd, 2018.  
15 <<http://radnik.rs/2018/12/javna-rasprava-o-zakonu-o-agencijskom-zaposljavanju/>>

period kao dopunu ili privremenu zamenu radne snage klijenta, gde su zaposleni pojedinci stalno zaposleni u jedinicama za privremeno pružanje usluga. Jedinice koje se svrstavaju u ovu grupu ne nadziru direktno svoje zaposlene koji rade na radnim mestima na koje ih raspoređuje klijent poslodavac. Klijent poslodavac, odnosno korisnik usluga agencija za privremeno zapošljavanje jeste lice koje koristi rad radnika koga agencija ustupa. Pošto rad agencija za privremeno zapošljavanje u Srbiji nije regulisan zakonom, u praksi se ove agencije otvaraju i posluju bez ikakve kontrole nadležnih organa. Kako registracija nije obavezan uslov za obavljanje ovih delatnosti, ne postoji evidencije agencija koje se bave poslovima ustupanja zaposlenih.

Agencije za privremeno zapošljavanje se pojavljuju kao odgovor na savremenu ponudu i tražnju u oblasti tržišta rada, koja pre svega zahteva brzinu reagovanja kako poslodavca kome je radna snaga što pre potrebna, tako i lica koje što pre želi da se zaposli. Donošenje zakona u ovoj oblasti i strogi nadzor njegove primene, mogao bi da doprinese efikasnijem zapošljavanju lica, kao i ostvarivanju njihovih prava. Pre svega kada je reč o odgovornosti agencije prema zaposlenima, gde agencije moraju ispunjavati svoje obaveze prema angažovanom radniku, ali i o domašaju ustupanja zaposlenih u odnosu na lica koja su direktno zaposlena kod poslodavca. Takođe, njime bi bilo precizno uređeni međusobni odnosi sve tri strane, bezbednost i zdravlje na radu, naknada štete koja se može pojaviti za sve tri strane, kao i mogućnost ostvarivanja kolektivnih prava zaposlenih angažovanih preko agencija.

Očekuje se i da će se, nakon usvajanja Zakona koji je u javnoj raspravi, tj. nakon regulisanja ove oblasti, siva zona zloupotrebe radnika preliti u studentske i omladinske zadruge, te je neophodno adekvatno regulisati i ovu oblast.

## Upućivanje zaposlenih na privremeni rad u inostranstvo

Zakonom o uslovima za upućivanje zaposlenih na privremeni rad u inostranstvo i njihovoj zaštiti<sup>16</sup> uređuju se uslovi pod kojim poslodavac upućuje zaposlene sa teritorije Srbije na privremeni rad, odnosno na stručno osposobljavanje i usavršavanje za potrebe poslodavca u inostranstvu. Zakon je stupio na snagu 13. novembra 2016. godine, a u junu 2018. godine usvojene su njegove izmene, kojima su otklonjeni nedostaci u primeni tokom prethodnog perioda.

Cilj donošenja novog Zakona bio je da se adekvatno reguliše položaj zaposlenih i da se sveobuhvatno urede prava zaposlenih koji se upućuju na privremeni rad u inostranstvo, uslovi, postupak i obaveze poslodavca u vezi sa upućivanjem zaposlenih na privremeni rad u inostranstvo, saradnja organa i organizacija koji obavljaju poslove državne uprave u vezi sa zaštitom prava zaposlenih na privremenom radu u inostranstvu, kao i nadzor nad njegovom primenom.

Tokom prvih godinu dana primene ovaj zakon je više puta bio zloupotrebljavan. Naime, zbog nepostojanja dovoljno dobrih ograničenja u vezi sa tim ko i pod kojim uslovima može da upućuje radnike u inostranstvo, dešavalo se da pojedinci osnivaju preduzeća i fiktivno zapošljavaju radnike samo da bi ih uputili na privremeni rad u inostranstvo, te osim upućenih nemaju nijednog drugog radnika. Takođe, dešava se da zapošljavaju određene radnike samo radi upućivanja iako poslovi na koje su radnici upućeni nemaju nikakve veze sa delatnošću za koju je firma registrovana u Agenciji za privredne registre. Na taj način firma faktički deluje kao agencija za zapošljavanje, a nema obavezu da ispuni uslove i izvrše registraciju kod Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, što su agencije za zapošljavanje dužne da urade.<sup>17</sup> Čak i u slučaju kad bi bile kažnjene, procenjuje se da su te kompanije više profitirale zloupotrebom Zakona, nego što je iznos kazne.<sup>18</sup>

<sup>16</sup> Službeni glasnik RS, br. 91/2015 i 50/2018.

<sup>17</sup> Npr. <<http://radnik.rs/2017/11/iznajmljivanje-radnika-u-slovackoj-uz-pomoc-rupe-u-zakonu/>>

<sup>18</sup> <<http://radnik.rs/2018/02/veca-zarada-nego-kazna-za-protivzakonito-upucivanje-radnika-u-slovacku/>>



Usvojene izmene Zakona predviđaju da zaposleni mora da bude u radnom odnosu tri meseca u Srbiji pre nego što se uputi u inostranstvo. Izuzetak predstavlja to da poslodavac može da uputi radnika odmah u inostranstvo ako ga upućuje u okviru pretežne delatnosti firme (kako je registrovana u Agenciji za privredne registre) i ako broj upućenih u inostranstvo ne prelazi 20% od broja zaposlenih kod poslodavca. Ova izmena se smatra pozitivnom i veruje se da će stati na put ovoj vrsti zloupotreba.

Negativna izmena ovog zakona odnosi se na ukidanje zakonske obaveze poslodavca da Ministarstvu dostavlja obaveštenje o zaposlenima koje upućuje na rad u inostranstvo, uz obrazloženje da to smanjuje administraciju poslodavcu, a da Centralni registar obaveznog socijalnog osiguranja svakako raspolaže podacima o upućenim zaposlenima na privremeni rad u inostranstvo, te da Inspekcija rada ima pristup tim podacima. Međutim, na ovaj način su i medijima i javnosti uskraćene važne informacije, jer sada građani, kao i organizacije koje im pružaju pomoć i preventivne informacije, ne mogu primarno da provere legitimnost upućivanja.

## Institucionalni okvir

Osim institucija koje se tradicionalno povezuju sa suzbijanjem trgovine ljudima u celini – policije, pravosuđa, nevladinih organizacija, Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima – neophodno je, kada se govori o prinudnom radu i trgovini ljudima u cilju radne eksploatacije, intenzivnije uključiti i institucije koje imaju nadležnost u oblasti rada i zapošljavanja, a to su Inspektorat za rad, Tržišna inspekcija i Sektor za zapošljavanje Ministarstva za rad zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja. Takođe, potrebno je podstaći saradnju između ove dve grupe aktera i razmenu njihove ekspertize, jer tradicionalni akteri nemaju znanja o funkcionisanju tržišta rada i radnopravne oblasti u celini, dok ovi drugi ne poznaju fenomen trgovine ljudima i praksu njenog suzbijanja u Srbiji.

### Inspektorat za rad<sup>19</sup>

Inspektorat za rad odabavlja inspeksijske poslove i sa njima povezane stručne poslove u oblasti radnih odnosa i bezbednosti i zdravlja na radu, koji se odnose na suzbijanje nezakonitog rada, sprečavanje nastupanja povreda na radu i zaštitu zaposlenih i drugih radno angažovanih lica. Trenutna ovlašćenja inspekcije rada, iako su dosta široko postavljena i podrazumevaju lepezu, kako preventivnih, tako i korektivnih i u krajnjem slučaju represivnih mera, ne daju optimalne rezultate kada je reč o suzbijanju trgovine ljudima u cilju radne eksploatacije. Naime, zakonski i tehnički razlozi onemogućavaju ovaj organ da intenzivnije i delotvornije doprinese sprečavanju radne eksploatacije i kažnjavanju poslodavaca koji pribegnu ovoj vrsti negacije prava na rad i slobode rada.

Dopunom Zakona o inspeksijskom nadzoru proširene su nadležnosti samih inspektora i na neregistrovane subjekte, čime se obim njihovog delovanja višestruko povećao. Ovde se mora napomenuti, upravo zbog ostavljanja prostora za radno eksploataisanje lica, da se ova novina ne odnosi na rad u domaćinstvu ili na privatnim imanjima. Samim tim, jasna je zakonska praznina, kojom je ostavljena mogućnost zloupotrebe tuđeg osetljivog položaja, odnosno radnog eksploataisanja lica na radu u domaćinstvima ili na privatnom imanju.

Međutim, proširivanje nadležnosti ukazuje na još jedan segment, koji inspekciju rada na neki način čini inferiornom kada je reč o otkrivanju radne eksploatacije. Naime, reč je o smanjenom kadrovskom kapacitetu inspektora rada. Prema podacima Agencije za privredne registre, trenutno je registrovano 354.028 privrednih subjekata, što znači da jedan inspektor rada „pokriva” 1.475 privrednih subjekta. Kada se na navedeni

---

<sup>19</sup> Reljanović, M.; Kovačević, Lj. (ur.). *Pravni i institucionalni okvir borbe protiv radne eksploatacije – zbornik studentskih radova*. ASTRA, Beograd, 2018.

podatak doda to da je on nadležan i za neregistrovane subjekte, dobija se alarmantan broj subjekata koje jedan inspektor rada treba da kontroliše. Samim tim, jasan je pritisak koji trenutni kadrovski kapacitet inspektorata za rad trpi. U prilog povećanju kadrovskih kapaciteta govori i analiza starosne strukture zaposlenih. Sveukupna situacija u Inspektoratu za rad zabrinjava, jer su zaposleni u Inspektoratu pri kraju radnog veka, pa će u narednom periodu doći do naglog odliva stručnog kadra, što će, kako kvalitativno, tako i kvantitativno, negativno uticati na delotvornost Inspektorata za rad i na mogućnosti otkrivanja i smanjenja radne eksploatacije.

Ukoliko pak, usled ekonomske situacije u kojoj se Republika Srbija nalazi, nema finansijskih mogućnosti za povećanje broja inspektora rada, kao alternativno rešenje nameće se smanjenje obima propisa koji se nalaze u nadležnosti Inspektorata za rad kako bi se profesionalna pažnja usmerila na one oblasti gde se radnim eksploatisanjem lica urušava srž prava na rad i prava na dostojanstvo.

Pored navedenog, radi veće efikasnosti, neophodno je rad inspektora usloviti konstantnom edukacijom i usavršavanjem inspektora u svojoj oblasti, ali i obezbediti veću i bolju tehničku opremljenost. Naime, borba protiv trgovine ljudima u svrhu radne eksploatacije zahteva edukaciju inspektora rada koji deluju na terenu. Ona mora biti usmerena ka prevazilaženju jezičkih barijera, ali i ka razvijanju socijalnih veština inspektora radi lakšeg identifikovanja žrtava.

Inspektorat za rad ima veoma oskudne tehničke resurse, te inspektori ne raspolažu adekvatnom opremom koja je neophodna za efikasan rad. Naime, nedovoljan broj starih i nesigurnih vozila predstavlja problem za delotvorniji rad. Jasno je da bez adekvatnih vozniha kapaciteta inspektori ne mogu dovoljno efikasno stići do pojedinih objekata u kojima se obavlja registrovana ili neregistrovana delatnost, kao što su, na primer, planinska područja. Time su oni dodatno onemogućeni da utvrde postojanje radne eksploatacije, odnosno trgovine ljudima koja ima navedenu svrhu. Svakako, moralo bi se i više ulagati u tehnološka dostignuća, kao što su nabavljanje tablet uređaja i korišćenje interneta, kako bi inspektori u svakom momentu mogli da pristupe podacima značajnim za njihov rad, ali i da ostvare saradnju sa drugim institucijama kako bi sprečili trgovinu ljudima, ali i kako bi druge institucije sprovodile adekvatne postupke zarad njenog suzbijanja.

Bitno je unaprediti i saradnju sa licima koja prijavljuju postojanje slučajeva radne eksploatacije, kako onih koji su sami njene žrtve, tako i onih koji su posredno saznali da pojedini subjekti radno eksploatišu zaposlene. Ova saradnja pogotovo dolazi do izražaja kada u vidu imamo nadležnost inspekcije rada, koja je proširena i na neregistrovane subjekte. Takođe, ovakav vid saradnje važan je i zbog malog broja inspektora koji, s obzirom na brojnost subjekta koje treba da nadziru, nisu u mogućnosti da utvrde sve mahinacije poslodavaca.

S druge strane, potrebno je unaprediti postojeću saradnju sa drugim državnim organima, pre svega sa Ministarstvom unutrašnjih poslova kao sa bazičnom institucijom za sprečavanje trgovine ljudima. Kao primeri dobre prakse navode se zajedničke inspekcije, u kojima učestvuju policija i inspektori rada, a koje su sprovedene noću na mestima zabave, gde najčešće dolazi do trgovine ljudima u cilju radne i seksualne eksploatacije. Ovu saradnju treba proširiti i na druge privredne grane koje su označene kao rizične kada je reč o eksploataciji rada. Takođe, saradnju treba svakako poboljšati, jer se neki inspektori žale da policija često, zbog manjka sopstvenih kapaciteta, odbija da izlazi u zajednički nadzor.

Jedan od načina za poboljšanje rada Inspektorata za rad i sigurno sredstvo delotvornog povezivanja sa drugim institucijama i ustanovama radi bržeg i efikasnijeg rada predstavlja izgradnja informacionog sistema. Zakon o inspekcijom nadzoru predviđa formiranje jedinstvenog informacionog sistema inspekcijских službi radi stvaranja sveobuhvatne baze podataka i pristupanja informacijama i dokumentima, efikasne razmene podataka i elektronskih dokumenata prilikom planiranja i sprovođenja inspekcijskog nadzora. Prednosti ove obaveze umanjene su time što je propušteno da se zakonski definiše obaveza umrežavanja i drugih institucija koje su značajne za suzbijanje faktičkog rada, a ne isključivo formiranje baze koja povezuje samo inspekcijске službe, jer to nije optimalno, već polovično rešenje. Usklađen informacioni sistem omogućio bi brži protok informacija, efikasniju i delotvorniju aktivnost inspektora rada, s obzirom na podatke koji bi inspektorima





bili vrlo brzo dostupni, kao i na mogućnost da oni do kojih se došlo radom na terenu budu brzo prosleđeni nadležnim institucijama. Prvi koraci u tom pravcu se već čine.

I pored zakonodavnih ograničenja zbog širine delovanja koja isključuje pojedine oblasti, te nedovoljnih tehničkih resursa i smanjenih kadrovskih kapaciteta, uočena je uloga koju inspekcija rada ima u suzbijanju radne eksploatacije.

Promena bilo kog od navedenih spornih segmenata u delovanju inspektora rada ne može iskoreniti problem radne eksploatacije, ali može značajno doprineti lakšem otkrivanju radnog eksploataisanja, kao i njegovom ometanju i sprovođenju.

## Tržišna inspekcija<sup>20</sup>

U okviru Ministarstva trgovine, turizma i telekomunikacija, funkcioniše Tržišna inspekcija. Ona, između ostalog, obavlja poslove inspeksijskog nadzora nad primenom zakona i drugih propisa, kojima se uređuju trgovina i elektronska trgovina, zatim poslove provere kvaliteta usluga, poslove obaveštavanja javnosti o nebezbednim proizvodima na tržištu, te poslove suzbijanja neloyalne konkurencije. Što se tiče nadzora nad radom agencija za posredovanje u zapošljavanju, Tržišna inspekcija je zadužena i za neregistrovane subjekte, uključujući u to i subjekte koji jesu formalno registrovani, ali nemaju dozvolu za posredovanje prilikom zapošljavanja, kao i za poslove koje nude pojedinci. Pored toga, tržišna inspekcija nadzire primenu Zakona o oglašavanju, tj. odgovorna je za proveru oglašavanja poslova u zemlji i inostranstvu posredstvom agencija, uključujući u to i oglašavanje preko interneta, što je značajno za sprečavanje i otkrivanje rizika radne eksploatacije u fazi zapošljavanja. Smatramo da je neophodno osmišljavanje i organizovanje obuka inspektora rada i tržišnih inspektora za sprečavanje trgovine ljudima čiji je cilj radna eksploatacija, ali i radne eksploatacije uopšte. Takođe, iako je Tržišna inspekcija bolje opremljena i ima veće kapacitete nego Inspekcija rada, neophodno je voditi računa o tome da postoji dovoljan broj inspektora kako bi bili u stanju da efikasno sprovedu svoje nadležnosti.

## Sektor za rad i zapošljavanje Ministarstva za rad, zapošljavanje i socijalna pitanja<sup>21</sup>

Sektor za rad i zapošljavanje jedan je od ključnih faktora za analizu, obradu podataka, pripremu dokumenata i vođenje socijalnog dijaloga. Između ostalog, u nadležnosti Sektora za rad i zapošljavanje je i izdavanje dozvola za rad agencijama za zapošljavanje ukoliko one ispunjavaju uslove predviđene Zakonom o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti. Zakonom je predviđeno da agencija mora ispunjavati uslove koji se odnose na prostornu i tehničku opremljenost i stručnu osposobljenost zaposlenih, a jedno od ovlašćenja Sektora za rad i zapošljavanje jeste i kontinuirano praćenje ispunjenosti uslova za rad agencija za zapošljavanje. Ovo ovlašćenje značajno je, pre svega, jer se agencije osnivaju radi zapošljavanja, te je neophodno da Ministarstvo kontroliše njihovo osnivanje i rad kako bi se i na tom polju smanjila mogućnost zlopotrebe rada ljudi i njihovog eksploataisanja na poslovima u zemlji i u inostranstvu. Obuka zaposlenih u Sektoru za rad i zapošljavanje je takođe važna za kvalitetno suzbijanje trgovine ljudima u cilju radne eksploatacije, ali je neophodno pojačati i saradnju sa drugim institucijama kako se ne bi dešavalo da, na primer, Tržišna inspekcija kazni neki privredni subjekt jer bez dozvole posreduje prilikom zapošljavanja, a da se onda taj isti privredni subjekt prijavi Sektoru za rad i zapošljavanje i od njega dobije dozvolu za posredovanje u zapošljavanju.

20 Reljanović, M.; Kovačević, Lj. (ur.). *Pravni i institucionalni okvir borbe protiv radne eksploatacije – zbornik studentskih radova*. ASTRA, Beograd, 2018.

21 Reljanović, M.; Kovačević, Lj. (ur.). *Pravni i institucionalni okvir borbe protiv radne eksploatacije – zbornik studentskih radova*. ASTRA, Beograd, 2018.

## Svest o problemu trgovine ljudima u cilju radne eksploatacije među predstavnicima državnih institucija

Prilikom izrade Izveštaja o trgovini ljudima u cilju radne eksploatacije u Srbiji,<sup>22</sup> ekspertkinje Saveta Evrope razgovarale su sa svim relevantnim akterima u ovoj oblasti. Tom prilikom je zaključeno da predstavnici institucija koje imaju nadležnost i jasnu ulogu u zakonodavstvu i strategiji za borbu protiv trgovine ljudima, imaju visok nivo znanja o trgovini ljudima, kao i o postojećim strukturama za borbu protiv trgovine ljudima. Međutim, zabrinjava činjenica da je to znanje ograničeno na pojedine stručnjake i da je, uopšteno govoreći, nivo znanja, naročito sposobnosti da se identifikuje trgovina ljudima i da se na nju adekvatno odgovori, izrazito mali. Na primer, oni koji nisu direktno uključeni u borbu protiv trgovine ljudima u Srbiji, teško će razlikovati kršenje prava radnika, neprijavljene radnike i druge vrste kršenja prava radnika, kao što je diskriminacija na radnom mestu. Izveštaj je potvrdio da je znanje o trgovini ljudima čiji je cilj seksualna eksploatacija generalno mnogo veće nego znanje o trgovini čiji je cilj radna eksploatacija, što se vidi po malom broju upućenih i identifikovanih slučajeva trgovine ljudima u cilju radne eksploatacije.

Poseban problem predstavlja to što ne postoje pojašnjenja toga da li se neka situacija smatra trgovinom ljudima, naročito u slučajevima gde se čini da je potencijalna žrtva od samog početka bila saglasna sa tim da prihvati posao. Čini se da nije dovoljno razjašnjena irelevantnost pristanka kod trgovine ljudima, kako je navedeno u članu 4 Konvencije Saveta Evrope. Isti slučaj je i sa zloupotrebom položaja ranjivosti u situacijama kada radnici misle da nemaju izbora ili osećaju da ne mogu da pregovaraju o svojim uslovima zbog nedostatka prilika za posao i visoke stope nezaposlenosti.

Inicijative državnih organa fokusiraju se na nekoliko ključnih područja – identifikovanje žrtava, izvršenje protiv počinitelaca, sprečavanje trgovine ljudima i izgradnja kapaciteta. Iako je bilo jasno koje su to odgovornosti i uloge tela koja su konsultovana prilikom sačinjavanja izveštaja i tradicionalnih organa poput policije, razumevanje odgovornosti i uloga drugih tela, poput tela za regulaciju tržišta rada, bilo je ograničeno.

Kada je reč o riziku od obmane prilikom zapošljavanja radnika, posebno srpskih državljana, čini se da postoje praznine u regulisanju posredovanja u zapošljavanju. Kako se čini, značajan procenat slučajeva posredovanja vrši se ili putem interneta ili usmeno izvan regulatornog okvira. Iako postoji sistem regulisanja i izdavanja dozvola za rad, ne smatra se dovoljno sveobuhvatnim kako bi se eliminisali ilegalni posrednici. Otkrivanje i prekid delatnosti neformalnih i neregistrovanih agencija za zapošljavanje, koje se smatraju odgovornim za posredovanje u zapošljavanju u inostranstvu i koje izlažu srpske državljanke riziku od trgovine ljudima, predstavlja poznat problem. Primer toga je i jedna škola stranih jezika u Novom Pazaru, koja je uz kurseve jezika nudila i olakšice prilikom zapošljavanja u inostranstvu.

Poljoprivreda, proizvodnja tekstila i obuće, građevinarstvo, privatne organizacije za pružanje nege, te ugostiteljstvo predstavljaju grane privrede koje su izložene najvećem riziku od radne eksploatacije, s obzirom na često nesigurnu prirodu organizovanja zapošljavanja, teške uslove rada i loše plate. Veliki broj ovih preduzeća neprestano posluje u oblasti sive zone, koristeći neregistrovane i neformalne oblike rada. Predstavnik sindikata napomenuo je da 53% radne snage u građevinarstvu nema ugovore o radu, a 40% radne snage predstavlja neformalnu radnu snagu. Takođe je povećan i broj radnika migranata u industriji, naročito iz Moldavije, Albanije i Bugarske.

Ispitanici su pominjali slučajeve i trendove, koji ukazuju na određene rizične oblasti, kao što su:

- » domaći radnici koji traže posao u inostranstvu zbog ograničenih mogućnosti u Srbiji – oni su meta beskrupuloznih posrednika prilikom zapošljavanja (putem interneta ili usmenim putem);

---

22 Skrivankova, K.; Vuksović, T. *Izveštaj o trgovini ljudima u svrhu radne eksploatacije u Srbiji*. Beograd, Savet Evrope, Kancelarija u Beogradu, 2017.

- » industrije sa lošom zaštitom radnika, visokim nivoom neformalnog rada i privremenog/sezonskog zapošljavanja, kao i sektori sa loše plaćenim poslovima;
- » radnici migranti u Srbiji i potražnja za njima u određenim sektorima sa lošom zaštitom radnika (kao što je građevinarstvo);
- » visok stepen migrantskog i izbegličkog stanovništva, koji je podložan eksploataciji usled želje da pronađe posao koji bi finansirao njihov dalji put prema EU.

## Zaključci i preporuke

Prema vrsti eksploatacije, trgovina ljudima u cilju radne eksploatacije predstavlja poseban oblik trgovine ljudima. Prinudni rad ne mora nužno uključivati trgovinu ljudima, dok je posledica trgovine ljudima uvek prinudni rad. Ovaj pojavni oblik fenomena trgovine ljudima nužno je posmatrati u kontekstu položaja radnika uopšte, jer upravo radni odnos u ovakvim situacijama predstavlja „pandorinu kutiju“, koja je postavljena pred zaposlene, odnosno pred žrtve. Opšta neinformisanost lica koja nastoje da stupe u radni odnos dodatno doprinosi ovom problemu, jer radnici često nemaju u vidu koja su im prava i dužnosti, pa često sopstveni položaj pogrešno poimaju kao položaj obespravljenosti, a ne kao položaj žrtve. Čak i kada prepoznaju da su žrtve radne eksploatacije, često ne mogu ništa da preduzmu, što zbog straha za bezbednost, što zbog straha za egzistenciju, jer ih eksploatatori kontrolišu njihovim neregulisanim boravišnim i radnim statusom i posledicama koje otkrivanje takvog statusa može da ima na budućnost radnika. S tim u vezi, pristanak lica na eksploataciju ili uspostavljanje ropskog ili njemu sličnog odnosa ne utiče na postojanje krivičnog dela trgovine ljudima. Na osnovu navedenog, možemo zaključiti da je ovaj oblik trgovine ljudima najperfidniji i najprikriveniji, pa samim tim možemo postaviti pitanje kolike su zapravo prave razmere ovog oblika trgovine ljudima i da li ih je uopšte moguće pretpostaviti. Jedino je izvesna činjenica da statistički podaci o žrtvama u ovoj oblasti nikako ne predstavljaju pravu sliku, jer nju nije moguće sagledati. Ostaju samo procene i pretpostavke.

Postojeća pravna rešenja u vezi sa radnom eksploatacijom Republike Srbije neophodno je promeniti. Poželjno bi bilo radnim zakonodavstvom definisati radnu eksploataciju, a ne bi škodila ni određena krivičnopravna zaštita. Dobro rešenje postoji u nemačkom pravu, gde radna eksploatacija postoji kada je reč o radu u uslovima koji su jasno različiti (nepovoljniji) od uslova u kojima drugi radnici obavljaju iste ili slične radne zadatke, tj. o očiglednoj nesrazmeri između zagarantovanih minimalnih uslova rada i uslova koji se obezbeđuju žrtvi eksploatacije. U tom smislu, neophodno je drugačije normativno odrediti biće krivičnog dela trgovine ljudima ili pak uočiti i izdvojiti prinudni rad kao posebno krivično delo kako izvršioци ne bi ostali nekažnjeni, što je danas slučaj.

S obzirom na činjenicu da najveći broj naših radnika postaje žrtva eksploatacije rada u inostranstvu, pri čemu se vrbovanje, tj. posredovanje dogodilo u Srbiji, potrebo je unaprediti pravni okvir i njegovu implementaciju kako bi se bolje i efikasnije kontrolisao rad ovih agencija, što će obezbediti efikasnu zaštitu, ali ne i ograničiti mogućnost odlaska radnika na rad u inostranstvo. Takođe, dobro bi bilo izmeniti i Zakon o uslovima za upućivanje zaposlenih na privremeni rad u inostranstvo tako da spisak kompanija koje šalju radnike na rad u inostranstvo bude ponovo javno dostupan, što bi radnicima omogućilo da sami proveravaju buduće poslodavce i tako sprovode bazičnu prevenciju eksploatacije i prevare.

Neophodno je izmeniti zakonski okvir, koji reguliše rad omladinskih i studentskih zadruga, jer se one već godinama zloupotrebljavaju za prekarно zapošljavanje odraslih na poslovima koji bi, po svojoj prirodi, trebalo da budu trajni. Osim toga, nakon usvajanja zakona koji reguliše privremeno zapošljavanje, očekuje se da će se siva zona prekarног rada preliti u studentske i omladinske zadruge. Ovo je važno ne samo radi bolje zaštite radnika, već i zbog činjenice da neadekvatno regulisano ili neregulisano tržište rada normalizuje

eksploataciju i loše uslove rada, i na taj način umanjuje kapacitet radnika da se zaštite od eksploatacije jednostavno zato što je ne prepoznaju kao problematičnu.

Rad u domaćinstvu i na privatnim imanjima, koji se u svetskoj praksi tretiraju kao oblasti u kojima postoji visok rizik od eksploatacije, ostali su van nadležnosti inspeksijskih organa nadležnih za rad, i to treba promeniti. Može se pretpostaviti da mali broj prijava radne eksploatacije u Srbiji proizlazi iz činjenice da se ove dve važne oblasti u tom smislu ne kontrolišu.

Broj inspektora rada nije dovoljan, njihova starosna struktura nije povoljna, a pravo se iz godine u godinu novelira. U ovakvim uslovima pitanje je da li su inspektori rada u stanju da prate promene na tržištu rada i da se prilagode postojećoj situaciji. S druge strane, prirodnim odlaskom zaposlenih u penziju ova važna služba ostaće bez dragocene ekspertize. Stoga, trebalo bi kvantitativno i kvalitativno ojačati kadrovske i stručne kapacitete inspekcije, i to ne samo Inspekcije rada, već i Tržišne inspekcije, tako što bi se zaposlio veći broj mladih ljudi, čime bi se poboljšala kontrola primene zakona i smanjila radna eksploatacija u praksi. Ako nije moguće povećati broj inspektora, onda bi trebalo makar smanjiti obim propisa koji se nalaze u nadležnosti Inspektorata za rad kako bi se profesionalna pažnja usmerila na one oblasti, gde se radnim eksploatacijom lica urušava srž prava na rad i prava na dostojanstvo. Da bi jedna institucija mogla da funkcioniše, nisu bitni samo propisi, već i tehnički, materijalni i kadrovski uslovi koji joj omogućavaju da ispuni svoju ulogu.

Takođe, potrebno je da represivne mere koje izriču inspektori rada budu strože. Kada je reč o sudskoj zaštiti prava iz radnog odnosa, veliku manu predstavlja dužina trajanja sudskih postupaka. Uvođenjem posebnih radnih sudova znatno bi se poboljšala primena zakona u praksi. Analizirajući sve navedene činjenice, možemo zaključiti da je Republika Srbija pogodno mesto za radnu eksploataciju. Nedostatak adekvatne pravne regulisanosti, jeftina radna snaga, te nepostojanje političke volje da se postojeće stanje promeni razlozi su zbog kojih će se nastaviti trend eksploatacije radnika u Srbiji.

Neophodna je stalna edukacija inspektora o otkrivanju i sprečavanju slučajeva radne eksploatacije, za šta su zainteresovani zaposleni u Inspekciji rada i Tržišnoj inspekciji. Takođe, i tradicionalni akteri specijalizovani za suzbijanje trgovine ljudima, kao što su policija, pravosuđe, centri za socijalni rad, nevladine organizacije, treba da se edukuju o pitanjima vezanim za regulisanje tržišta rada i o nadležnosti različitih institucija kako bi bolje uočavali, otkrivali i kažnjavali ovakve pojave. Intenzivnija saradnja, razmena ekspertize i, najvažnije, stvaranje specijalizovanih mešoviti timova svakako bi doprineli boljem rešavanju ovog problema.





Projekat finansira  
Evropska unija



Izradu ovog predloga praktične politike podržala je Evropska unija svojim programom „Civil Society Facility“ u okviru Instrumenta za prepristupnu pomoć (IPA). Za sadržaj ovog izveštaja isključivo je odgovoran izdavač, a stavovi izneti u njemu ne predstavljaju nužno i stavove Evropske unije.