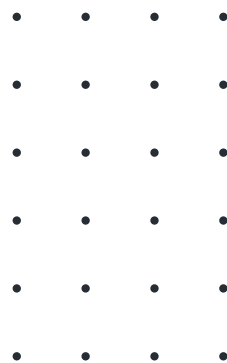


KRIVIČNA DELA U OBLASTI RADA



INSTITUT ZA UPOREDNO PRAVO
MONOGRAFIJA 192

Sladana Jovanović
Mario Reljanović



Beograd, 2023

KRIVIČNA DELA U OBLASTI RADA



**INSTITUT ZA UPOREDNO PRAVO
MONOGRAFIJA 192**

Dr Slađana Jovanović

Dr Mario Reljanović

**KRIVIČNA DELA
U OBLASTI RADA**

Beograd, 2023

Prof. dr Slađana Jovanović
Dr Mario Reljanović
KRIVIČNA DELA U OBLASTI RADA
Monografija 192

Izdavač

Institut za uporedno pravo, Terazije 41, Beograd

Za izdavača

Prof. dr Vladimir Čolović, direktor

Recenzenti

prof. dr Đorđe Đorđević

redovni profesor Kriminalističko-policijskog univerziteta u Beogradu

prof. dr Nataša Mrvić-Petrović

naučna savetnica Instituta za uporedno pravo u Beogradu

prof. dr Bojan Urdarević

redovni profesor Pravnog fakulteta Univeziteta u Kragujevcu

Tiraž

100

Tehnička priprema

„Dogma“ Beograd

Štampa

JP „Službeni glasnik“

ISBN 978-86-82582-00-7
DOI 10.56461/M192_23SJ.MR

Monografija je nastala kao rezultat naučnoistraživačkog rada Instituta za uporedno pravo koji finansira Ministarstvo nauke, tehnološkog razvoja i inovacija Republike Srbije prema Ugovoru o realizaciji i finansiranju naučnoistraživačkog rada NIO u 2023. godini (evidencioni broj: 451-03-47/2023-01/200049 od 3. 2. 2023. godine).

Izdavanje ove monografije finansijski je pomoglo Ministarstvo nauke, tehnološkog razvoja i inovacija Republike Srbije.

© **Institut za uporedno pravo, 2023.**

Sva prava zadržana. Nijedan deo ove knjige ne može biti reprodukovan, presnimavan ili prenošen bilo kojim sredstvom – elektronskim, mehaničkim, kopiranjem, snimanjem, ili na bilo koji drugi način bez prethodne saglasnosti autora i izdavača.

SADRŽAJ

UMESTO PREDGOVORA.....	7
1. UVODNA RAZMATRANJA.....	9
1.1 O ISTRAŽIVANJU PRAVOSUDNE PRAKSE	
ZA PERIOD 2018 – 2022. GODINA	13
2. KRIVIČNA ODGOVORNOST POSLODAVCA,	
ODGOVORNOG LICA KOD POSLODAVCA I ZAPOSLENOG ...	15
2.1 KRIVIČNA ODGOVORNOST POSLODAVCA I ODGOVORNOG LICA	
KOD POSLODAVCA	16
2.2 KRIVIČNA ODGOVORNOST ZAPOSLENOG.....	17
2.3 DRUGA LICA KAO POTENCIJALNI UČINIOCI KRIVIČNIH DELA	
IZ OBLASTI RADA	19
3. SPREČAVANJE POLITIČKOG, SINDIKALNOG	
I DRUGOG UDRUŽIVANJA I DELOVANJA	
(ČLAN 152. KRIVIČNOG ZAKONIKA).....	20
3.1 PRAVO NA SINDIKALNO UDRUŽIVANJE I DELOVANJE.....	20
3.2 ANALIZA KRIVIČNOG DELA.....	24
3.3 STATISTIČKI POKAZATELJI I OSOBENOSTI U PRAVOSUDNOJ PRAKSI	26
4. POVREDA PRAVA PO OSNOVU RADA I PRAVA IZ SOCIJALNOG	
OSIGURANJA (ČLAN 163. KRIVIČNOG ZAKONIKA)	29
4.1 PRAVA PO OSNOVU RADA.....	29
4.2 POSEBNA ZAŠTITA ODREĐENIH KATEGORIJA RADNIKA	30
4.3 PRAVA IZ SOCIJALNOG OSIGURANJA	35
4.4 ANALIZA KRIVIČNOG DELA.....	37
4.5 POTENCIJALNE IZMENE NORMATIVNOG OKVIRA	40
4.6 STATISTIKA IZVRŠENJA KRIVIČNOG DELA I OSOBENOSTI	
U PRAVOSUDNOJ PRAKSI.....	50
5. POVREDA PRAVA PRI ZAPOŠLJAVANJU I ZA VREME	
NEZAPOSLENOSTI (ČLAN 164. KRIVIČNOG ZAKONIKA)	64
6. POVREDA PRAVA NA UPRAVLJANJE	
(ČLAN 165. KRIVIČNOG ZAKONIKA).....	70
7. POVREDA PRAVA NA ŠTRAJK I ZLOUPOTREBA PRAVA	
NA ŠTRAJK (ČLANOVI 166. I 167. KRIVIČNOG ZAKONIKA) ...	74
7.1 PRAVO NA ŠTRAJK	74
7.2 ANALIZA KRIVIČNIH DELA.....	79
7.3 STATISTIKA IZVRŠENJA KRIVIČNIH DELA	
I OSOBENOSTI PRAVOSUDNE PRAKSE.....	84
8. ZLOUPOTREBA PRAVA IZ SOCIJALNOG OSIGURANJA	
(ČLAN 168. KRIVIČNOG ZAKONIKA).....	88

9. NEPREDUZIMANJE MERA ZAŠTITE NA RADU (ČLAN 169. KRIVIČNOG ZAKONIKA).....	95
9.1 ANALIZA KRIVIČNOG DELA	98
9.2 STATISTIČKI POKAZATELJI I OSOBENOSTI PRAVOSUDNE PRAKSE	99
10. IZAZIVANJE OPASNOSTI NEOBEZBEĐENJEM MERA ZAŠTITE NA RADU (ČLAN 280. KRIVIČNOG ZAKONIKA) I TEŠKA DELA PROTIV OPŠTE SIGURNOSTI (ČLAN 288. U VEZI SA ČLANOM 280. KRIVIČNOG ZAKONIKA)	103
10. 1 ANALIZA KRIVIČNOG DELA	104
10. 2 STATISTIČKI PODACI I OSOBENOSTI PRAVOSUDNE PRAKSE	107
11. PRONEVERA (ČLAN 364. KRIVIČNOG ZAKONIKA) I PRONEVERA U OBAVLJANJU PRIVREDNE DELATNOSTI (ČLAN 224. KRIVIČNOG ZAKONIKA) SA OSVRTOM NA POSLUGU (ČLAN 365 KRIVIČNOG ZAKONIKA)	119
11.1 OSNOVNI POJMOVI	120
11.2 ANALIZA KRIVIČNIH DELA	121
12. TRGOVINA LJUDIMA U SVRHU RADNE EKSPLOATACIJE, PRINUDNOG RADA I USPOSTAVLJANJA ROPSKOG ODNOSA (ČLAN 388. KRIVIČNOG ZAKONIKA).....	127
12.1 OSNOVNI POJMOVI	128
12.2 ANALIZA KRIVIČNOG DELA	131
12.3 STATISTIČKI PODACI CENTRA ZA ZAŠTITU ŽRTAVA TRGOVINE LJUDIMA	133
12.4 POLOŽAJ STRANIH RADNIKA U SRBIJI I TRGOVINA LJUDIMA	135
13. POLNO UZNEMIRAVANJE (ČLAN 138A KRIVIČNOG ZAKONIKA)	142
13. 1 OSNOVNI POJMOVI	142
13. 2 ANALIZA KRIVIČNOG DELA	144
13. 3 STATISTIČKI PODACI I OSOBENOSTI PRAVOSUDNE PRAKSE	146
14. ODABRANA STATISTIKA ZA PERIOD 2012 – 2021. GODINA, ZA KRIVIČNA DELA IZ ČLANOVA 163 – 169. KRIVIČNOG ZAKONIKA	149
15. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA	162
LITERATURA.....	169
SUMMARY	176

UMESTO PREDGOVORA

Monografija *Krivična dela u oblasti rada* autora dr Maria Reljanovića i prof. dr Slađane Jovanović odnosi se na aktuelni društveni i pravni problem ostvarivanja zaštite prava radnika. Originalan je pristup analizi krivičnih dela normiranih u Krivičnom zakoniku Republike Srbije, budući da su se autori opredelili da pored krivičnih dela iz glave XVI Zakonika (krivična dela protiv prava po osnovu rada) analiziraju i sve druge zakonske opise koji bi se mogli primeniti na slučajeve diskriminacije na radu i eksploatacije tuđeg rada (npr. polno uznemiravanje, trgovina ljudima) ili iskorišćavanja prilike da se u vezi sa radom ostvari protivpravna imovinska korist (pronevera, posluga). Okolnost što je monografija rezultat zajedničkog rada istaknutih stručnjaka iz oblasti radnog i krivičnog prava razlog je što imamo pred sobom originalno naučno delo u kome se i sa naučnog i sa praktičnog stanovišta objašnjava i kritički preispituje kvalitet postojeće krivičnopravne normative u oblasti rada. Autori pri tome ukazuju na nedostatak koherentnosti kaznenopravnog sistema i šire – na sporna pitanja u kojima arhaične krivičnopravne odredbe ne prate razvoj radnog i socijalnog zakonodavstva niti prisutne promene u radnim odnosima, te zato i ne mogu da budu (adekvatno) primenjene radi zaštite prava radnika.

Ne samo da ovakvo jedno monografsko delo do sada nije postojalo u našoj pravnoj literaturi, već za njime postoji velika praktična potreba, kako bi se izbeglo da nedostaci propisa budu razlog nedovoljne pravne zaštite radnih odnosa. Stoga je monografija napisana u formi koja podseća na priručnike, ali, pored analize zakonskih opisa navedenih krivičnih dela, obuhvata i teorijska razmatranja u vezi prava iz radnog odnosa i krivičnog prava kao i primere iz uporednog prava. Ovakav pristup doprinosi kvalitetu monografije, budući da je većina dispozicija propisanih krivičnih dela iz grupe protiv prava po osnovu rada blanketnog karaktera, tj. moraju biti dopunjene odgovarajućim odredbama iz radnog zakonodavstva, pri čemu može doći do pogrešnog tumačenja. Posebna vrednost monografije jeste što sadrži rezultate istraživanja pravosudne prakse uz primenu metoda deskriptivne statistike i analize sadržaja pojedinih karakterističnih slučajeva. S obzirom na obim primene i karakteristike krivičnopravne reakcije na pomenuta krivična dela, takav pristup je jedino mogao da rezultira preporukom unapređenja zakonodavstva *de lege ferenda*, što su autori i učinili.

U Beogradu,
6. jun 2023.

Iz recenzije prof. dr Nataše Mrvić Petrović

1. UVODNA RAZMATRANJA

Radno pravo počiva na ideji da se odnos između poslodavca i radnika¹ mora preciznije urediti, kako bi se normativno umanjila faktička razlika u položaju inače neravnopravnih ugovornih strana. Dominantna strana je poslodavac, koji poseduje sredstva za rad i organizuje proces rada, odnosno obezbeđuje tržište za proizvode i usluge koje radnici proizvode ili pružaju u procesu rada. Pravni okvir savremenog radnog prava koji se stvara počev od kraja XIX veka do danas pretpostavlja određene korektivne mere koje teže približavanju pregovaračkih moći radnika i poslodavca u postupku zaključenja ugovora o radu, odnosno zasnivanju radnog odnosa. Potpuno izjednačavanje ovih strana nije moguće postići, niti bi tako nešto bilo celishodno; otuda se teži samo utvrđivanju minimuma prava i obaveza obe strane, kako bi se pronašla relativna ravnoteža i sprečila prekomerna eksploatacija radnika.

U radnom pravu XXI veka nastaju novi koncepti rada i istovremeno postaju aktuelni neki do tada marginalizovani modeli rada, koji se u manjoj ili većoj meri udaljavaju od tradicionalne sadržine radnog odnosa. To dovodi do značajnog opadanja u kvalitetu prava radnika i narušavanja pomenute ravnoteže u radnom odnosu, do te mere da se na radnike prevladuje čak i rizik poslovanja dok poslodavci stiču ekstraprofit dodatnom eksploatacijom radnika. Međutim, u poslednjoj deceniji takav trend neoliberalnog shvatanja rada lagano se preokreće u mnogim državama Evrope i sveta, pre svega zbog činjenice da je dovođio do stvaranja izuzetno dubokih socijalnih razlika i kršenja osnovnih međunarodnih standarda uživanja ljudskog prava na rad, dostignutih tokom druge polovine XX veka.

Najnovije tendencije su dakle usmerene ka vraćanju korenima radnog prava i vraćanju radnika i radnog odnosa u centar radnog zakonodavstva.² Takav proces je dug i mukotrpan i često pretpostavlja otpor poslodavaca, uporno kršenje niza prava radnika i nužnost efikasne sudske zaštite radnika u nedostatku drugih sredstava kojima bi se uticalo na nesavesne

¹ Pod pojmom „radnik“ će biti smatrano svako lice koje učestvuje u procesu rada. Ovaj pojam objedinjuje pojmove „zaposlenog“ (lica koje se nalazi u radnom odnosu) i „radno angažovanog“ (lica koje radi van radnog odnosa). Tamo gde je – u skladu sa zakonskom regulativom, praksom, ili iz nekog drugog razloga – potrebno naglasiti određenu kategoriju radnika prema pravnom osnovu rada, biće upotrebljavani izraz „zaposleni“ ili „radno angažovano lice“.

² Videti: Mario Reljanović, „Izazovi digitalizacije procesa rada – uporedna iskustva u ugrožavanju i zaštiti osnovnih prava radnika“, u: J. Rajić Čalić (ur.), *Uporednopravni izazovi u savremenom pravu – In memoriam Stefan Andonović*, Beograd, 2023, str. 323-337.

poslodavce. Preokret u normativnim politikama je spor, ali je tendencija ipak uočljiva. Očekuje se stoga da reaffirmisanje nekih klasičnih standarda rada dovede i do bolje zaštite radnika, između ostalog i u sudskom i van-sudskom rešavanju sporova.

Krivično pravo se obično ne vezuje blisko za radno pravo, pa se kod krivičnih dela protiv prava po osnovu rada jasno uočava akcesorna priroda krivičnog prava, u smislu da prava koja se štite ovim krivičnim delima ne kreira krivično pravo ni suštinski ni terminološki, iz čega proizlazi i blanketni karakter ovih krivičnih dela.³ Mnogi stručnjaci za radno pravo složili bi se sa konstatacijom da je krivično zakonodavstvo poslednji mehanizam kojim bi se trebalo okrenuti, samo u izuzetnim situacijama kada je očigledno da nijedno drugo pravno sredstvo ne može zaštititi radnika i dovesti do prestanka kršenja propisa, odnosno ispravljanja nanete štete. I više od toga, s obzirom na to da krivično pravo ima društvenu funkciju očuvanja osnovnih vrednosti i zaštite određenih dobara koji su od značaja ne samo za pojedinca nego za celu zajednicu, često će biti skloni da napomenu da mora doći do ozbiljnih kršenja takvih opštezaštićenih principa, da bi se u fokus stavio krivičnopravni element zaštite radnika. To je generalno tačno, posebno za državne sisteme zaštite prava radnika koji poznaju intenzivan administrativni nadzor nad radom poslodavaca, efikasno rešavanje radnih sporova i delotvornu prekršajnopravnu zaštitu. Poslodavci nemaju tendenciju da se bave izvršenjem krivičnih dela, niti se tako nešto posmatra kao racionalno ponašanje – naprotiv, u funkcionalnim sistemima svako protivpravno ponašanje koje može u perspektivi da podrazumeva i izvršenje krivičnog dela, biće percipirano i prevenirano drugim pravnim sredstvima.

Ovo se međutim ne odnosi na pravne sisteme u kojima postoji rasprostranjeno i sistemsko kršenje prava radnika, koje se suštinski može poistovetiti sa urušavanjem principa vladavine prava, kao i sa ugrožavanjem osnovnih ekonomskih i socijalnih ljudskih prava. Slab nadzor nad primenom zakona uzrokuje mnoge negativne pojave koje vremenom prerastaju u masovne – na primer, u Srbiji je oko 20% od ukupnog broja radnika angažovano bez pravnog osnova (neregistrovani rad ili kolokvijalno „rad na crno“), a u pojedinim sektorima, kao što su poljoprivreda i oblast građevinarstva, procenti su i značajno viši.⁴ Brojni su primeri zloupotreba rada van radnog odnosa, nepreduzimanja mera zaštite na radu (što je naročito vidljivo u pojedinim delatnostima kao što je građevinarstvo, ali i u pojedinim specifičnim okolnostima, kao što je bila covid pandemija 2020. godine). Neisplaćivanje zarade, ili isplaćivanje zarade bez uplate odgovaraju-

³ Zoran Stojanović, *Komentar Krivičnog zakonika*, Beograd, 2020, str. 556.

⁴ *Svaki treći građevinski radnik u Srbiji radi na crno*, <https://direktno.rs/vesti/drustvo-i-ekonomija/427353/radnici-gradjevina-rad-na-crno.html>, 3. 3. 2023; *Koliko ljudi u Srbiji zaista radi na crno?*, <https://talas.rs/2019/02/07/rad-na-crno/>, 3. 3. 2023.

ćih poreza i doprinosa, rasprostranjeno je više nego što se može percipirati. Na ovaj način se ne vrše samo krivična dela na štetu radnika, već se nanosi i šteta državi. Naročito je značajno da se njihovo sankcionisanje sprovede blagovremeno i efikasno, jer u suprotnom tokom vremena može doći do potpunog urušavanja principa na kojima je zasnovan sistem ostvarivanja prava radnika.

Takođe, odvrćajući efekti postojanja krivičnih dela protiv prava po osnovu rada neće imati smisao ukoliko se krivičnopravna zaštita ne primenjuje ili se primenjuje izuzetno retko i sa neefikasnim sankcijama za odgovorna lica. Ako se posmatra primer trgovine ljudima u cilju radne eksploatacije u Zrenjaninu 2022. godine, koji je bio adekvatno medijski i stručno praćen i koji će biti posebno analiziran u tekstu, deluje kao neverovatna činjenica da je za masovno kršenje propisa – rad preko 300 stranih radnika bez radne dozvole koji su došli u Srbiju i otpočeli rad pod nerazjašnjenim okolnostima, podneta samo jedna prekršajna prijava. Jasno je da u takvim okolnostima nesavesni poslodavci imaju jak motiv da sa nezakonitom praksom nastave, kao i da su adekvatne krivičnopravne sankcije jedini oblik kažnjavanja za kršenje zakona koji bi mogao preventivno delovati u budućnosti. U protivnom, takvo nedozvoljeno postupanje se od strane poslodavaca ocenjuje kao isplativo, u potpunosti potvrđujući kriminološke teorije racionalnog izbora, odnosno hedonističkog proračuna, kao što je slučaj i sa nekim drugim krivičnim delima ili prekršajima.⁵ Pored toga, ne sme se zaboraviti ni efekat koji ovakvo (nekažnjeno) kršenje zakona ostavlja na savesne poslodavce – oni koji redovno izmiruju svoje zakonske obaveze prema državi i radnicima dolaze u lošiji položaj, odnosno manje su konkurentni od poslodavaca koji krše zakon. Time se i savesni poslodavci demotivisu da nastave da obavljaju delatnost, odnosno da nastave da je obavljaju u skladu sa propisima.

Pravni sistem Republike Srbije pretrpeo je značajne izmene u pogledu radnog prava u poslednjoj deceniji. Još od izmena i dopuna Zakona o radu iz 2014. godine⁶, preko niza izmena drugih zakona i donošenja novih propisa, prava radnika su značajno umanjena, a načini njihove zaštite ograničeni.⁷ Takođe, najvažnija krivična dela iz ove sfere su u biti ostala nepromenjena više od pola veka i datiraju iz socijalističkog perioda poznatog po težnji za uvođenje visokog stepena uživanja niza novih prava radnika, dok su se u međuvremenu pojavljivala dela koja su od značaja za zaštitu sfere upravljanja⁸, a

⁵ Slađana Jovanović, Milan Marinović, „Prekršajna odgovornost medija: dobar primer hedonističkog proračuna“, u: I. Stevanović, O. Pavićević (ur.) *Pravosuđe i mediji*, Beograd, 2017, str. 183-194.

⁶ Zakon o izmenama i dopunama Zakona o radu, Službeni glasnik, br. 75/2014.

⁷ Videti: Mario Reljanović, *Alternativno radno zakonodavstvo*, Beograd, 2019, str. 18 – 32 (u daljem tekstu: Mario Reljanović, 2019).

⁸ O izmenama od 1951. godine naovamo: Dragoljub Simonović, „Krivična odgovornost u oblasti radnih odnosa“, *Pravo i privreda* 7-9/2010, str. 507-508.

odnos prema pravima radnika se menjao, što je nagoveštavalo probleme sa kojima se danas susrećemo kada je u pitanju (krivičnopravna) zaštita prava u oblasti rada. Analiza radnopravnog položaja je nužna da bi se predstavio odnos poslodavaca i radnika u odnosu na situacije koje su inkriminisane, odnosno predviđene kao krivična dela. Otuda postoji dvostruki pristup u istraživanju radnji izvršenja krivičnih dela. Iz jednog aspekta se stavlja fokus na načine izvršenja krivičnog dela prema važećem zakonodavstvu, dok je drugi suštinska kritika postojećeg stanja u odnosu na osnovne međunarodne standarde rada – odnosno analiza kako bi konkretno krivično delo moglo izgledati, kada bi radno zakonodavstvo pratilo međunarodne pravne obaveze Republike Srbije.

U opisanim okolnostima, bilo je zanimljivo načiniti presek stanja kada je reč o krivičnopravnoj zaštiti radnika i poslodavaca u periodu od deset godina (2012 – 2021. godina). Osnovna motivacija za tako nešto može se naći kako u analizi percepcije ovih dela, njihove učestalosti, ali i iznalaženju razloga zašto se ne pojavljuju češće u praksi sudova, odnosno koji faktori dovode do njihovog praktičnog zanemarivanja.

Analiza je podeljena na uvod, trinaest delova, i zaključna razmatranja. Svakom od krivičnih dela koja se nalaze u Glavi XVI Krivičnog zakonika⁹ posvećen je po jedan deo istraživanja. Pored njih, obrađena su i dela koja su u funkcionalnoj vezi sa pravima po osnovu rada, ali se nalaze u drugim poglavljima: „Sprečavanje političkog, sindikalnog i drugog udruživanja i delovanja“ (član 152. KZ), „Izazivanje opasnosti neobezbeđenjem mera zaštite na radu“ (član 280. KZ), „Teška dela protiv opšte sigurnosti“ (čl. 288. KZ), „Trgovina ljudima“ (član 388. KZ), a dat je osvrt i na krivična dela: „Pronevera“ (član 364. KZ), „Posluga“ (član 365. KZ), „Pronevera u obavljanju privredne delatnosti“ (član 224. KZ) i „Polno uznemiravanje“ (član 182a. KZ). U okviru svakog dela obrađena je i dostupna praksa sudova i javnih tužilaštava, a data je i statistička obrada podataka za navedeni period prema godišnjim izveštajima Republičkog zavoda za statistiku „Punoletni učinioци krivičnih dela u Republici Srbiji – prijave, optuženja i osude“. U vreme pisanja analize, nije bila dostupna statistika za 2022. godinu. U vezi sa delima iz sfere krivičnih dela protiv čovečnosti i drugih dobara zaštićenih međunarodnim pravom, protiv službene dužnosti, protiv privrede i protiv polne slobode nije vršeno istraživanje sudske prakse kao što je to činjeno u vezi sa krivičnim delima protiv prava po osnovu rada i krivičnim delima protiv sloboda i prava čoveka i građanina, ali su i u okvirima ovih delova rada ponuđeni dostupni podaci i primeri iz prakse.

Osim normativnog i statističkog metoda, upotrebljena je i analiza slučajeva – najinteresantniji slučajevi iz dobre i loše prakse javnog tužila-

⁹ Krivični zakonik, Službeni glasnik RS, br. 85/2005, 88/2005 – ispravka, 107/2005 – ispravka, 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016 i 35/2019.

štva, odnosno sudova, posebno su naglašeni sa ciljem ukazivanja na normativne nedorečenosti i nedostatke, ali i na odsustvo fokusa pravosudnih organa na određena negativna ponašanja i njihovo krivičnopravno sankcionisanje. Deo koji se odnosi na kritičko promatranje dostupnih statističkih podataka nastao je obradom pomenutih dostupnih izvora iz Republičkog zavoda za statistiku. U skladu sa opredeljenjem koja će se krivična dela pratiti, nisu sva mogla da budu zastupljena kroz dostupne podatke (to je na primer slučaj sa krivičnim delom iz člana 152. KZ, „Sprečavanje političkog, sindikalnog i drugog udruživanja i delovanja“, koje je u statističkim izveštajima predstavljeno u ukupnom broju, kroz zbirne podatke iz kojih je nemoguće zaključiti koji je udeo dela koja se odnose samo na (autorima interesantno) sindikalno udruživanje i delovanje. Nakon obrade pojedinačnih krivičnih dela sledi deo sa analizom najinteresantnijih statističkih podataka, na način na koji se mogu predstaviti određene tendencije i prakse koje su bliže opisane u glavnom tekstu. Najzad, kroz zaključna razmatranja dat je niz preporuka za unapređenje krivičnopravne zaštite kada je reč o ovoj grupi krivičnih dela.

Analiza predstavlja do sada retko korišćeni spoj krivičnopravnog i radnopravnog kritičkog osvrta na ovu vrstu krivičnih dela, pokušavajući da ovu oblast vrati u fokus pažnje stručne javnosti i pravosudnih organa, a imajući u vid veliki značaj uloge krivičnopravne zaštite radnika u usmeravanju na dobre prakse u ponašanju i postupanju poslodavaca i radnika u Srbiji.

1.1 O ISTRAŽIVANJU PRAVOSUDNE PRAKSE ZA PERIOD 2018 – 2022. GODINA

Imajući u vidu da analizirani zvanični statistički podaci za duži vremenski period na teritoriji cele Republike pokazuju visok udeo odbačenih krivičnih prijava za dela koja su predmet analize, kao i mali broj/udeo presuda, naročito onih kojima se optuženi oglašava krivim, istraživanje pravosudne prakse, pa i manjeg obuhvata, činilo se preko potrebnim. Zato je u centralnim beogradskim osnovnim javnim tužilaštvima i osnovnim sudovima (Prvo, Drugo i Treće osnovno javno tužilaštvo u Beogradu, Prvi, Drugi i Treći osnovni sud u Beogradu¹⁰) sprovedeno istraživanje koje je u fokusu imalo pravnosnažno okončane sudske predmete i tužilačke predmete u kojima je odbačena krivična prijava za sledeća krivična dela: „Povreda prava po osnovu rada i prava iz socijalnog osiguranja“ (član 163. KZ), „Povreda prava pri zapošljavanju i za vreme nezaposlenosti“ (član 164. KZ), „Povreda prava na upravljanje“ (član 165. KZ), „Povreda prava

¹⁰ Prvi osnovni sud u Beogradu, za teritoriju gradskih opština Vračar, Zvezdara, Palilula, Savski venac i Stari grad, Drugi osnovni sud u Beogradu, za teritoriju gradskih opština Voždovac, Čukarica, Grocka, Rakovica i Treći osnovni sud u Beogradu, za teritoriju gradskih opština Zemun, Novi Beograd i Surčin.

na štrajk“ (član 166. KZ), „Zloupotreba prava na štrajk“ (član 167. KZ), „Zloupotreba prava iz socijalnog osiguranja“ (član 168. KZ) i „Nepreduzimanje mera zaštite na radu“ (član 169. KZ). Zbog povezanosti sa radnopravnom sferom, analizirani su i podaci za krivična dela: „Izazivanje opasnosti neobezbeđenjem mera zaštite na radu“ (član 280. KZ) i „Teška dela protiv opšte sigurnosti“ (član 288. u vezi sa članom 280. KZ), kao i „Sprečavanje političkog, sindikalnog i drugog udruživanja i delovanja“ (član 152. KZ).

Kao vremenski okvir je uzet petogodišnji period – od 2018. do 2022. godine. Po upućenim zahtevima za pristup informacijama od javnog značaja, ostvaren je neposredan uvid u 78 tužilačkih (u svima je odbačena krivična prijava) i 17 sudskih predmeta – presuda. Struktura predmeta, po pojedinim inkriminacijama izgleda ovako:

KZ	Rešenja OJT	Presude
Član 152.	1	0
Član 163.	59	5
Član 164.	2	0
Član 165.	2	0
Član 166.	1	0
Član 167.	2	0
Član 168.	1	0
Član 169.	5	0
Član 288. u vezi sa članom 280.	5	12
ukupno	78	17

Tabela 1: Predmeti po krivičnim delima 2018-2022. godina

U radu nije vršeno razvrstavanje po osnovnim javnim tužilaštvima niti sudovima, jer nisu uočena značajna odstupanja te to nije smatrano bitnim, već je cilj bio rasvetljavanje problema koji postoje u praksi, a kojima nesumnjivo doprinose i opisi pojedinih inkriminacija, kao i tanka, i nejasna granica sa drugim sferama pravne zaštite, naročito sa prekršajnom pravnom zaštitom, a sve to i da bi se formulisale smernice za unapređivanje normativnog okvira „krivičnog radnog prava“, ali i samog postupanja u pravosudnoj praksi. Već na prvi pogled se zaključuje o tome koja su dela najfrekventnija (ona iz člana 163. KZ i člana 288. KZ u vezi sa članom 280. KZ) i u vezi sa kojima se postupak okončava donošenjem presude. O konkretnim delima i postupcima biće više reči kod svake inkriminacije posebno.

2. KRIVIČNA ODGOVORNOST POSLODAVCA, ODGOVORNOG LICA KOD POSLODAVCA I ZAPOSLENOG

U grupi krivičnih dela protiv prava po osnovu rada većina zakonskih opisa dela počinje zamenicom „ko“, što na prvi pogled (kao i kod drugih krivičnih dela iz različitih grupa) sugerise da se radi o krivičnim delima koja spadaju u grupu opštih krivičnih dela (*delicta communia*), krivičnih dela koja može učiniti bilo koje lice. Međutim, kada se sagledaju i druga obeležja bića krivičnih dela postaje jasno da to nije tako, te da određena dela mogu učiniti samo lica koja su u određenoj poziciji, koja (ne)primenjuju propise iz sfere radnog prava i odlučuju o pravima drugih. To su lica koja su u prilici da npr. odlučuju o pravima po osnovu rada ili pravima iz socijalnog osiguranja (član 163. KZ) ili da ograniče pravo građana na slobodno zapošljavanje na teritoriji Srbije pod jednakim uslovima ili da nezaposlenom licu uskrate ili ograniče prava koja mu pripadaju (član 164. stav 1. KZ). Kod zloupotrebe prava na štrajk (član 167. KZ) na mestu učinioca može biti samo onaj koji organizuje ili vodi štrajk a to će najčešće biti lica iz redova zaposlenih, pripadnika sindikalne organizacije. Slično je i sa krivičnim delom iz člana 168. KZ („Zloupotreba prava iz socijalnog osiguranja“) i iz člana 165. KZ („Povreda prava na upravljanje“) – po prirodi stvari, tj. samih dela na mestu učinioca najčešće se mogu očekivati lica koja se smatraju zaposlenima.

Kod nekih krivičnih dela se u samoj dispoziciji određuje naročito svojstvo (status) učinioca dela:

1) kod osnovnog oblika dela, kao što je to slučaj sa krivičnim delom „Povreda prava na štrajk“ i njegovim drugim oblikom (član 166. stav 2. KZ) kod koga se kao učinilac može pojaviti „poslodavac“ ili „odgovorno lice“. I kod krivičnog dela nepreduzimanja mera zaštite na radu (član 169. KZ) se na mestu učinioca može pojaviti samo lice sa naročitim svojstvom (statusom) „lice odgovorno za preduzimanje mera zaštite na radu“.

2) kod težeg, kvalifikovanog oblika dela, što je slučaj sa krivičnim delom iz člana 165. KZ („Povreda prava na upravljanje“) čiji kvalifikovani, teži oblik postoji ako se na mestu učinioca pojavi „službeno“ ili „odgovorno lice“.

Slično je i sa drugim krivičnim delima koja su predmet ovog istraživanja: kod krivičnog dela „Sprečavanje političkog, sindikalnog i drugog

udruživanja i delovanja“ iz člana 152. KZ, delo dobija teži oblik ako je na mestu učinioca službeno lice (koje delo čini u vršenju službe), dok kod krivičnih dela „Trgovina ljudima“ i „Polno uznemiravanje“, na mestu učinioca mogu biti različita lica, pa i ona koja su van radnopravne sfere (lica koja su vrbovala, prevozila i sl. žrtve trgovine ljudima u cilju eksploatacije njihovog rada, kao i klijenti – korisnici određenih usluga koji polno uznemiravaju zaposlene).

2.1 KRIVIČNA ODGOVORNOST POSLODAVCA I ODGOVORNOG LICA KOD POSLODAVCA

Kada je reč o krivičnoj odgovornosti, baš kao i o prekršajnoj, odgovorno lice kod poslodavca jeste zakonski zastupnik poslodavca, odnosno ono koje odlučuje o pravima, obavezama i odgovornostima radnika. Na osnovu člana 192. Zakona o radu¹¹, o pravima, obavezama i odgovornostima iz radnog odnosa odlučuje nadležni organ kod poslodavca, odnosno lice utvrđeno zakonom ili opštim aktom poslodavca ili lice koje oni ovlaste, odnosno kod poslodavca koji nema svojstvo pravnog lica – preduzetnik ili lice koje on ovlasti. Ovo će najčešće biti direktor¹² ili drugi organ rukovođenja, ali zakonom može biti određeno i drugo lice, odnosno lice koje organ rukovođenja ovlasti. Ova lica su u poziciji da svojim ponašanjem (činjenjem ili nečinjenjem) izvrše krivična dela iz oblasti rada.

I krivično pravo, međutim, ima svoja tumačenja koja su od značaja za primenu inkriminacija koje su predmet ovog rada. Naime, u članu 112. stavovima 3. i 5. KZ dato je autentično, dakle obavezujuće tumačenje pojmovima „službeno lice“ i „odgovorno lice“. Tako se službenim licem smatra: 1) lice koje u državnom organu vrši službene dužnosti; 2) izabrano, imenovano ili postavljeno lice u državnom organu, organu lokalne samouprave ili lice koje stalno ili povremeno vrši službene dužnosti ili službene funkcije u tim organima; 3) javni beležnik, javni izvršitelj i arbitar, kao i lice u ustanovi, preduzeću ili drugom subjektu, kojem je povereno vršenje javnih ovlašćenja, koje odlučuje o pravima, obavezama ili interesima fizičkih ili pravnih lica ili o javnom interesu; 4) službenim licem smatra se i lice kojem je faktički povereno vršenje pojedinih službenih dužnosti ili poslova; 5) vojno lice.

Odgovornim licem u pravnom licu smatra se lice koje na osnovu zakona, propisa ili ovlašćenja vrši određene poslove upravljanja, nadzora ili druge poslove iz delatnosti pravnog lica, kao i lice kome je faktički povereno

¹¹ Zakon o radu, Službeni glasnik RS, br. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017 - odluka US, 113/2017 i 95/2018 - autentično tumačenje.

¹² Član 218. stav 1. i član 224. Zakona o privrednim društvima, Službeni glasnik RS, br. 36/2011, 99/2011, 83/2014 - dr. zakon, 5/2015, 44/2018, 95/2018, 91/2019 i 109/2021.

no obavljanje tih poslova. Odgovornim licem smatra se i službeno lice kad su u pitanju krivična dela kod kojih je kao izvršilac označeno odgovorno lice, a u Krivičnom zakoniku nisu predviđena u glavi o krivičnim delima protiv službene dužnosti, odnosno kao krivična dela službenog lica.

2.2 KRIVIČNA ODGOVORNOST ZAPOSLENOG

Zaposleni može krivično odgovarati za veći broj dela koja je učinio na radu ili u vezi sa radom. Iako su dela u Glavi XVI uglavnom usmerena na zaštitu radnika, jasno je da zaposleni mogu biti izvršioci nekih od njih, na primer „Povreda prava na upravljanje“, ili „Nepreduzimanje mera zaštite na radu“. Sa druge strane, zaposleni će se po pravilu pojaviti kao izvršioci pojedinih krivičnih dela, kao što su „Zloupotreba prava na štrajk“ i „Zloupotreba prava iz socijalnog osiguranja“. Iako se u literaturi pominje i zaposleni kao mogući učinilac krivičnog dela „Povreda prava po osnovu rada i prava iz socijalnog osiguranja“, jasno je, s ozbirom na prirodu dela, odnosno zbog toga što je poslodavac „moćnija“ strana u odnosu, da je takva mogućnost samo teorijskog karaktera, osim ako je u pitanju zaposleni koji je odgovorno lice kod poslodavca, pripadnik kategorije „rukovodilaca“ i kao takav u prilici da odlučuje o pravima drugih.¹³ Kod krivičnog dela „Pronevera“, „Pronevera u obavljanju privredne delatnosti“ ili „Posluga“ takođe zaposleni može biti učinilac krivičnog dela, ako su u pitanju pokretne stvari (za poslugu – stvari) koje su mu poverene na radu, a on postupa sa određenom namerom. To može biti čak i lice koje faktički obavlja određene poslove, a poverene su mu određene stvari.

Posledice nezakonitog ponašanja zaposlenog su jasno određene Zakonom o radu: poslodavac može prema zaposlenom izreći određene disciplinske mere, a može mu i otkazati ugovor o radu. Međutim, treba naglasiti da su otkazni razlozi postavljeni tako da oni sami po sebi konstituišu povod za jednostrano otkazivanje ugovora o radu. Drugim rečima, poslodavac neće ceniti, niti može da ceni, da li je zaposleni učinio krivično delo – to je u isključivoj nadležnosti suda. U izmenama i dopunama Zakona o radu 2014. godine postojao je otkazni razlog vezan za izvršenje krivičnog dela od strane zaposlenog: „Poslodavac može da otkáže ugovor o radu zaposlenom koji ne poštuje radnu disciplinu, i to... 5) ako njegovo ponašanje predstavlja radnju izvršenja krivičnog dela učinjenog na radu i u vezi sa radom, nezavisno od toga da li je protiv zaposlenog pokrenut krivični postupak za krivično delo.“¹⁴ Međutim, Ustavni sud je ocenio da su na ovaj način poslodavcu data ovlašćenja koja može posedovati samo sud, kao i da je

¹³ Aleksandar Stevanović, „Krivično delo povrede prava po osnovu rada i prava iz socijalnog osiguranja – problemi u praksi i potreba za noveliranjem“, *Crimen* 2/2021, str. 172.

¹⁴ Član 179. stav 3. tačka 5) Zakona o radu.

tako prekršena pretpostavka nevinosti zaposlenog, tako da je takva odredba ukinuta 2016. godine.¹⁵

Dakle otkaz ugovora o radu, ili neka druga disciplinska mera predviđena zakonom, izriče se na osnovu činjenice da je došlo do određenog ponašanja zaposlenog, koje je zakonom ili opštim aktima poslodavca predviđeno kao povreda radne obaveze, odnosno nepoštovanje radne discipline. U ovom postupku primenjuju se opšta pravila kao i za svaki postupak koji se pokreće iz disciplinskih razloga.¹⁶

Da li je u pitanju krivično delo, poslodavca neće interesovati u otkaznom postupku. Poslodavac naravno može da inicira krivični postupak nezavisno od utvrđivanja disciplinske odgovornosti zaposlenog.¹⁷ Ukoliko je protiv zaposlenog započeto krivično gonjenje u skladu sa zakonom a povodom krivičnog dela koje je učinjeno na radu ili u vezi sa radom, poslodavac može zaposlenog da udalji sa rada do pravnosnažnog okončanja krivičnog postupka.¹⁸ Iz smisla odredaba u članu 167. Zakona o radu je međutim jasno da je zakonodavac i u ovom članu posredno naglasio da poslodavac zaposlenog ne mora da vrati na rad ukoliko to ne želi, već može da mu otkáže ugovor o radu ako su se za to stekli uslovi, odnosno ako je ponašanje zaposlenog bilo takvo da – osim što potencijalno predstavlja radnju izvršenja krivičnog dela, o čemu će konačnu reč dati sud – istovremeno predstavlja i povredu radne obaveze, odnosno nepoštovanje radne discipline. Ukoliko se zaposleni nalazi u pritvoru, udaljenje će trajati koliko i pritvor¹⁹ ali ni ova situacija ne sprečava poslodavca da sprovede otkazni postupak za povredu radne obaveze ili nepoštovanje radne discipline i na osnovu toga otkáže ugovor o radu zaposlenom. Na osnovu člana 169. Zakona o radu jasno je da zaposlenom koji je bio udaljen sa rada pa potom oslobođen u krivičnom postupku, pripada naknada štete u visini razlike zarade koju je dobijao tokom udaljenja i naknade zarade koju bi dobijao da je radio (jedna četvrtina ili jedna trećina osnovne zarade). Međutim, ni ovom odredbom se ne ulazi u pravo poslodavca da ponašanje zaposlenog u konkretnim okolnostima tretira kao nedozvoljeno. Drugim rečima, činjenica da je zaposleni oslobođen krivice u krivičnom postupku ne podrazumeva da će otkaz ugovora o radu koji je dobio zbog ponašanja zbog kojeg je krivično gonjen, biti nezakonit. Činjenica da neko ponašanje nije kvalifikovano kao krivično delo, ne podrazumeva da će zaposleni biti aboliran disciplinske odgovornosti kod

¹⁵ Odluka o neustavnosti doneta je na sednici Ustavnog suda održanoj 17. 11. 2016. godine, a objavljena u Službenom glasniku RS, br. 13/2017.

¹⁶ Ne može se reći da je u pitanju disciplinski postupak, budući da u opštem režimu radnih odnosa isti nije uređen. Umesto toga se pokreće otkazni postupak koji može biti okončan otkazom, ili izricanjem neke od disciplinskih mera.

¹⁷ Videti više: Jovana Rajić, „Commencement of criminal procedure and its influence on employment contract“, *Strani pravni život* 4/2015, str. 249 – 258.

¹⁸ Član 165. stav 1. tačka 1) i član 167. stav 2. Zakona o radu.

¹⁹ Član 166. Zakona o radu.

poslodavca. Zbog toga poslodavac ne mora da čeka završetak krivičnog postupka da bi neko neprihvatljivo ponašanje zaposlenog bilo sankcionisano u smislu člana 179. stav 1. tačka 2) kojim je predviđeno da poslodavac može otkazati ugovor o radu zaposlenom ako je pravnosnažno osuđen za krivično delo na radu ili u vezi sa radom. Postoji međutim jasna razlika između ove mogućnosti i otkazivanja ugovora o radu zaposlenom zbog povrede radne obaveze, odnosno nepoštovanja radne discipline – dok je u prvom slučaju potrebna pravnosnažna presuda suda, u drugom je potrebno da su ispunjeni svi materijalni i procesni uslovi da se u otkaznom postupku proceni ponašanje zaposlenog, zbog kojeg je protiv njega istovremeno otpočelo krivično gonjenje (bez obzira na ishod krivičnog postupka).²⁰

Pored navedenog, postoji i pravilo u odnosu na naknadu štete koja nastane izvršenjem krivičnog dela. Više zaposlenih koji su prouzrokovali štetu poslodavcem izvršenjem umišljajnog krivičnog dela, za tu štetu će odgovarati solidarno.²¹

2.3 DRUGA LICA KAO POTENCIJALNI UČINIOCI KRIVIČNIH DELA IZ OBLASTI RADA

U odnosu na neka krivična dela, kako će biti objašnjeno u odnosu na svako od njih pojedinačno, izvršioci krivičnih dela iz oblasti rada mogu biti i druga lica. To će po pravilu biti lica koja odlučuju o određenim pravima radnika ili sindikata – na primer, ukoliko neopravdano odbije da izvrši upis u registar sindikata, službenik ministarstva nadležnog za rad može se smatrati izvršiocom krivičnog dela „Sprečavanje političkog, sindikalnog i drugog udruživanja i delovanja“. Kod izvršenja pojedinih, specifičnih krivičnih dela koja mogu dotaći i sferu rada, izvršioci mogu biti i druga lica – na primer, kod krivičnog dela „Trgovina ljudima“ koje se vrši u svrhu radne eksploatacije, po pravilu će postojati niz učinilaca koji su omogućili dovođenje radnika u položaj žrtve trgovine ljudima, a to može biti i onaj koji koristi usluge žrtve, a zna da je u pitanju žrtva trgovine ljudima. Kod krivičnog dela „Polno uznemiravanje“ koje je posebnu pažnju dobilo baš u vezi sa sferom rada na mestu učinioca mogu biti različita lica iz sfere rada, pa i ona koja u nju ulaze kao korisnici određenih usluga (klijenti). Kod krivičnih dela „Pronevera“ i „Posluga“ to može biti i službeno lice kome su stvari poverene u službi (u smislu njenog obavljanja, u suštini – rada).

²⁰ Između ostalog, trebalo bi obratiti pažnju i na poseban rok zastarelosti za ovaj otkazni razlog, koji se poklapa sa rokom zastarelosti za krivično delo (član 184. stav 2. Zakona o radu).

²¹ Član 163. stav 4. Zakona o radu.

3. SPREČAVANJE POLITIČKOG, SINDIKALNOG I DRUGOG UDRUŽIVANJA I DELOVANJA (ČLAN 152. KRIVIČNOG ZAKONIKA)

(1) Ko svesnim kršenjem zakona ili na drugi protivpravan način spreči ili ometa političko, sindikalno ili drugo udruživanje ili delovanje građana ili delovanje njihovih političkih, sindikalnih ili drugih udruženja, kazniće se novčanom kaznom ili zatvorom do dve godine.

(2) Ako delo iz stava 1. ovog člana učini službeno lice u vršenju službe, kazniće se zatvorom od tri meseca do tri godine.

3.1 PRAVO NA SINDIKALNO UDRUŽIVANJE I DELOVANJE

Ovo krivično delo formalno ne spada u grupu krivičnih dela protiv prava po osnovu rada. Njime se naime štite prava na različite oblike udruživanja i delovanja, te je zbog toga svrstano u grupu krivičnih dela protiv osnovnih sloboda i prava čoveka i građanina (Glava XIV). Međutim, neusmijivo je da je ono relevantno za analizu krivičnih dela u oblasti rada u onom aspektu inkriminacije koji se odnosi na sprečavanje sindikalnog udruživanja i delovanja. Sloboda udruživanja i delovanja radnika jedno je od osnovnih kolektivnih prava radnika i predstavlja međunarodno ljudsko pravo, potvrđeno članom 8. Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima²² ali takođe čini i deo šireg prava na udruživanje koje je normirano članom 22. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima²³.

Prema stavu 1. pomenutog člana 8. Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima: „Države članice ovog pakta obavezuju se da obezbede: a) pravo koje ima svako lice da sa drugima osniva sindikate i da se učlani u sindikat po svom izboru, uz jedini uslov da pravila budu utvrđena od strane zainteresovane organizacije, u cilju unapređenja i zaštite ekonomskih i socijalnih interesa. Ostvarivanje ovog prava može biti predmet jedino ograničenja predviđenih zakonom i koja predstavljaju potrebne mere u demokratskom društvu, u interesu nacionalne bezbednosti

²² Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori, br. 7/1971.

²³ Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori, br. 7/1971.

ili javnog poretka, ili zaštite prava i sloboda drugoga; b) pravo koje imaju sindikati da stvaraju udruženja i nacionalne saveze i pravo koje ovi imaju na stvaranje međunarodnih sindikalnih organizacija ili na učlanjivanje u njih; c) pravo koje imaju sindikati da slobodno obavljaju svoju delatnost, bez drugog ograničenja osim onog koje predviđa zakon, a koje predstavlja potrebnu meru u demokratskom društvu, u interesu nacionalne bezbednosti ili javnog poretka ili radi zaštite prava i sloboda drugoga...” Radni odnos se posmatra kao odnos neravnopravnih strana u kojem poslodavac uvek ima faktičku prevagu, budući da između njega i radnika postoji odnos subordinacije²⁴, odnosno da je poslodavac taj koji odlučuje o pravima, obavezama i odgovornostima svakog pojedinačnog radnika. Zbog toga je sloboda udruživanja u sindikate i delovanje sindikata, jedan od mehanizama da se pojedinačni interesi radnika udruže u kolektivne i kao takvi predstavljaju, odnosno brane, pred poslodavcem. Važnost postojanja ovog prava potvrđena je i Konvencijom Međunarodne organizacije rada broj 87 o sindikalnim slobodama i zaštiti sindikalnih prava²⁵ iz 1948. godine, koja se izričito pominje i u tekstu člana 8. Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima.

Pravo na sindikalno udruživanje garantovano je Ustavom Republike Srbije²⁶. Članom 55. stavom 1. „jemči se sloboda političkog, sindikalnog i svakog drugog udruživanja i pravo da se ostane izvan svakog udruženja“. Sloboda organizovanja sindikata je garantovana a o zabrani rada sindikata može odlučiti samo Ustavni sud²⁷. Načelo slobode sindikalnog udruživanja preneto je i u Zakon o radu, kao i Pravilnik o upisu sindikata u registar²⁸.

Imajući u vidu navedene standarde, može se zaključiti da svako ponašanje koje vodi ka otežavanju ili onemogućavanju udruživanja radnika u sindikat, odnosno delovanju sindikata, njegovih funkcionera i predstavnika, može predstavljati radnju izvršenja ovog krivičnog dela. Pod udruživanjem treba smatrati ne samo mogućnost formiranja novog sindikata, već i pristupanje postojećem sindikatu, odnosno formiranje sindikalnih saveza i drugih oblika udruživanja više sindikata, na nacionalnom i nads nacionalnom nivou.

Udruživanje u sindikat mora biti slobodno – ovo pretpostavlja da država propiše normativni okvir prema kojem dolazi do izražaja sloboda udruživanja, dok se uloga države svodi na registraciju sindikata bez prava diskrecionog odlučivanja da li će se registracija izvršiti, naravno ukoliko su ispunjeni minimalni uslovi za osnivanje sindikata postavljeni zakonom.

²⁴ Više o odnosu subordinacije u radnom odnosu: Ljubinka Kovačević, *Pravna subordinacija u radnom odnosu i njene granice*, Beograd, 2013.

²⁵ Konvencija Međunarodne organizacije rada broj 87 o sindikalnim slobodama i zaštiti sindikalnih prava, Službeni list FNRJ – Međunarodni ugovori, br. 8/1958.

²⁶ Ustav Republike Srbije, Službeni glasnik RS, br. 98/2006 i 115/2021.

²⁷ Član 167. stav 3. Ustava Republike Srbije.

²⁸ Pravilnik o upisu sindikata u registar, Službeni glasnik RS, br. 50/2005 i 10/2010.

„Vršenje prava na sindikalno udruživanje i pristupanje sindikatu može biti predmet jedino zakonom predviđenih ograničenja. Predviđena ograničenja su legitimna ako su neophodna u jednom demokratskom društvu u interesu nacionalne bezbednosti ili javnog poretka, ili radi zaštite i slobode drugih lica. Važno je napomenuti i da postupanje države koje generalno nije političke prirode, ali dovodi do ograničavanja sindikalnih sloboda u praksi, takođe nije dozvoljeno.“²⁹

Takođe, formiranje sindikata pretpostavlja pasivnu ulogu poslodavca – on se ne sme mešati u osnivanje sindikata, pokušavati da spreči udruživanje, zastrašivati zaposlene (moguće je zamisliti i suprotno nezakonito postupanje, poslodavac ih dakle ne sme prinuđivati da se učlane u neki sindikat), ne može dovesti bilo kojeg radnika u nepovoljniji položaj, odnosno neopravdano mu uskratiti neko pravo samo zato što je osnivač sindikata ili će to postati. Sloboda udruživanja je u potpunosti izražena samo onda kada je lišena bilo kakvog spoljnog uticaja u svakom od koraka koje radnici moraju sprovesti u osnivanju – počev od razmatranja same ideje, pa do pripreme i realizacije osnivačke skupštine, izrade unutrašnjih akata kao i drugih akata koji su potrebni za registraciju. Od države se zahteva da bude neutralna i da, osim u slučajevima kada sindikat ne ispunjava zakonom propisane uslove, ne ostvaruje diskreciono ovlašćenje da upis u registar sindikata odbije. Takođe, od države se očekuje efikasnost u realizaciji prava na upis u registar – svakako će se smatrati opstrukcijom ukoliko se kasni sa registrovanjem sindikata, odnosno ukoliko je za taj upis potrebno nesrazmerno više vremena, nego za rešavanje neke druge slične upravne stvari.

Zakonom o radu i Pravilnikom o upisu sindikata u registar, predviđena je procedura nastanka sindikata. Dopunske odredbe o nastanku sindikata mogu se naći u Zakonu o udruženjima³⁰, koji se supsidijarno primenjuje.

Nastanak sindikata počinje od ideje o njegovom osnivanju i dobrovoljnom udruživanju najmanje tri zaposlena. U zavisnosti od toga za koji se nivo i vrstu delatnosti osniva sindikat, biće potrebno da zaposleni koji ga osnivaju rade kod istog poslodavca, na istoj teritoriji ili u istoj delatnosti. Zaposleni koji žele da osnuju sindikat zakazuju osnivačku skupštinu i donose osnovni akt (statut), odluku o osnivanju, kao i druge propratne akte. Osnivači potpisuju pristupnice sindikatu, a na osnivačkoj skupštini se biraju i članovi organa sindikata. Nakon sprovedene osnivačke skupštine, sindikat se registruje pri ministarstvu nadležnom za rad. Registracija je značajna, jer tek danom upisa u registar sindikat stiče svojstvo pravnog lica i može preduzimati određene pravne radnje, odnosno zaključivati pravne poslove. Od tog dana sindikat je vidljiv i za poslodavca – poslodavac se obaveštava o

²⁹ David Tajzman, Karen Curtis, *Freedom of association: A user's guide, Standards, principles and procedures of the International Labour Organization*, Ženeva, 2000, str. 12.

³⁰ Zakon o udruženjima, Službeni glasnik RS, br. 51/2009, 99/2011 - dr. zakoni i 44/2018 - dr. zakon.

njegovom formiranju, kako bi preduzeo obaveze koje prema zakonu ima prema sindikatu. Ukoliko sindikat deluje kod više poslodavaca, svi oni se obaveštavaju. Iz opisane procedure, jasno je da država u postavljenom normativnom okviru nema puno uticaja na osnivanje sindikata. Osnovne prepreke osnivanju sindikata u praksi mogu nastati na strani poslodavca koji najčešće pokušava da spreči njegovo osnivanje, a ukoliko u tome ne uspe pokušava da spreči njegov redovan rad i funkcionisanje. Svako od takvih ponašanja može predstavljati krivično delo iz člana 152. KZ, budući da se radi o nedozvoljenim postupanjima. Poslodavac prema sindikatu ima zakonom utvrđene obaveze ali ne postoji odnos subordinacije koji postoji prema pojedinačnim radnicima – sindikat je slobodan u svojim nastojanjima da aktivnosti sprovodi na način određen zakonom, statutom i drugim internim aktima.

Kada je sindikat formiran, zakon štiti slobodu njegovog delovanja. Ona se ogleda u nekoliko dimenzija, odnosno obaveza koje uključuju i aktivno i pasivno postavljanje prema novonastalom sindikatu.

Aktivna obaveza poslodavca sastoji se u tome da, u skladu sa zakonom³¹, omogući tehničko-prostorne uslove za rad sindikata i pristup informacijama od značaja za njegov rad, kao i da prihvati da obustavlja deo zarade pri obračunu zarade članovima sindikata na ime članarina. Dalje, poslodavac mora da obavlja konsultacije sa predstavnicima sindikata i obaveštava ih u situacijama kada je na to obavezan zakonom³², da obezbedi plaćeno odsustvo sindikalnim funkcionerima u skladu sa zakonom³³, kao i da utvrdi reprezentativnost sindikata kada ovaj to zatraži³⁴ i da nakon toga sa sindikatom kolektivno pregovara u dobroj veri³⁵. Svako sprečavanje delovanja sindikata, ignorantsko postavljanje u odnosu na sindikat i zanemarivanje obaveza koje postoje prema sindikatu može dovesti do izvršenja ovog krivičnog dela od strane odgovornog lica kod poslodavca.

U mnogim drugim situacijama, od poslodavca će se međutim tražiti isključivo pasivno postavljanje, odnosno omogućavanje da sindikat vrši svoje redovne dužnosti u skladu sa zakonom. Ukoliko poslodavac smatra da sindikat izlazi iz zakonskih okvira na bilo koji način, može o tome obavestiti nadležne organe, odnosno pokrenuti postupke koji su mu na raspolaganju kako bi se takva praksa sprečila, a odgovorna lica sankcionisala. U odnosu na sindikat, poslodavac ne poseduje direktna ovlašćenja – on, na primer, ne može vršiti „istragu“ finansijskog poslovanja sindikata, niti

³¹ Član 210. Zakona o radu.

³² Članovi 111, 151, 156, 209, 234. i 256a. Zakona o radu. Osim ovih situacija, poslodavac uvek može prema sopstvenom nahođenju dodatno informisati ili konsultovati sindikat o bilo kojoj činjenici koja se odnosi na poslovanje, prava radnika i slične teme koje su od uticaja na ostvarivanje i kvalitet prava radnika.

³³ Članovi 211 – 214. Zakona o radu.

³⁴ Članovi 226. i 228. Zakona o radu.

³⁵ Članovi 254. Zakona o radu.

proveravati pravne poslove sindikata. Poslodavac svakako zadržava odnos subordinacije prema svim radnicima koji su članovi sindikata, uključujući i sindikalne funkcionere, ali ne može uskratiti neko pravo po osnovu rada bilo kojem licu samo zato što je član ili simpatizer nekog sindikata, odnosno zato što je učestvovao u nekoj sindikalnoj aktivnosti koja je sprovedena u skladu sa zakonom.

3.2 ANALIZA KRIVIČNOG DELA

Ovo krivično delo postoji u krivičnom zakonodavstvu Srbije od 2005. godine kada je usvojen Krivični zakonik, ali je prvobitno propisan posebni maksimum zatvorske kazne pooštren za osnovni oblik dela – sa jedne na dve godine zatvora, a pojam „organizovanje“ je zamenjen „udruživanjem“, odnosno „organizacija“ pojmom „udruženje“ 2009. godine.³⁶ Budući da je zakonom inkriminisano sprečavanje ili ometanje sindikalnog udruživanja i delovanja, jasno je da se mogu javiti različiti oblici izvršenja. Najčešći izvršilac dela sprečavanja udruživanja radnika biće poslodavac, odnosno odgovorno lice kod poslodavca, ili neko drugo lice zaposleno kod poslodavca. Izvršilac međutim može biti i radnik koji je član drugog sindikata, kao i lice koje nije povezano sa poslodavcem kod kojeg sprečava udruživanje radnika.

Sama radnja izvršenja takođe može biti raznolika. Može se sastojati u sprečavanju sindikalnog udruživanja ili delovanja sindikalne organizacije, pri čemu da bi delo bilo dovršeno, u prvom slučaju – udruživanje/delovanje mora zaista biti sprečeno, dok je druga, alternativno predviđena radnja – ometanje sindikalnog udruživanja, odnosno delovanja sindikalne organizacije. Samo ometanje bi se moglo tumačiti kao pokušaj sprečavanja (koji inače, prema pravilima o kažnjavanju za pokušaj, nije kažnjiv), ali namera učinioca ne mora nužno biti usmerena na to. Svakako, na subjektivnom planu potreban je umišljaj koji podrazumeva svest da se kršenjem zakona ili na drugi protivpravan način preduzima radnja izvršenja, što implicira direktni umišljaj na strani izvršioca.

Moguće je zamisliti i saizvršilaštvo kod ovog dela, kada je sprečavanje udruživanja posledica delovanja većeg broja ljudi, kao i sticaj ovog dela sa drugim krivičnim delima, naročito ako se sprečavanje udruživanja obavlja upotrebom sile. Takođe, moguće je da odgovorno lice kod poslodavca, ili drugo lice, vrši podstrekavanje na izvršenje ovog krivičnog dela, pomaže njegovom izvršenju ili prikriva izvršenje dela. Poslodavac koji „koristi“ lica koja nisu zaposlena ili radno angažovana kod njega, po pravilu će obećati nagradu licima koja vrše ovo delo. Ukoliko je reč o radnicima koji rade kod tog poslodavca, može se govoriti i o obećanju nagrade, ali i o prinudi,

³⁶ Zakon o izmenama i dopunama Krivičnog zakonika, Službeni glasnik RS, br. 72/2009, član 38.

odnosno o pretnji oduzimanjem nekog prava koje radnici u tom trenutku zakonito koriste. Moguće je izvršenje ovog dela korišćenjem svih napred navedenih sredstava, ali u druge svrhe – da se lice prinudi da postane osnivač ili član nekog sindikata.

Kada je reč o članstvu u sindikatu, sindikat određuje ko mogu biti njegovi članovi i ne smatra se nedozvoljenim ograničenjem ukoliko je sindikat svojim osnovnim aktom predvideo da članovi mogu biti samo oni radnici koji rade u delatnostima, odnosno kod poslodavaca, ili na teritoriji, na kojoj taj konkretan sindikat deluje. Ipak, ukoliko su razlozi za odbijanje nečijeg članstva u sindikatu propisani diskriminatorno ili se primenjuju na način koji dovodi do diskriminacije lica, oni će biti nezakoniti. Isto se odnosi i na isključenje iz sindikata, kao i na situacije u kojima se ne poštuje propisana procedura za nečiji prijem u članstvo ili isključenje iz članstva u sindikatu. Zakonom o radu propisano je da su sindikati udruženja zaposlenih, što znači da članovi sindikata mogu biti samo oni radnici koji se nalaze u radnom odnosu.³⁷

Postavlja se pitanje kada će se smatrati da je ovo krivično delo izvršeno? Upotrebljene su reči „ko spreči ili ometa“, što znači da nije potrebno da ne dođe do osnivanja sindikata, ili u potpunosti bude sprečeno delovanje sindikata, ili neke njegove pojedine aktivnosti, da bi delo bilo izvršeno. Naprotiv, svaka radnja koja je usmerena na ometanje nekog od ovih procesa, i onda kada ne može sprečiti realizaciju prava na udruživanje ali je protivna osnovnim principima slobode udruživanja i delovanja sindikata – može značiti da je došlo do izvršenja krivičnog dela. Gradacija svakako neće biti tako oštra i moguće je da niz postupanja poslodavca bude smatrano ometanjem u radu sindikata, ali da se tim povodom ne traži krivičnopravna zaštita. Ukoliko međutim poslodavac pribegne nezakonitom delovanju koje ostavlja trajne posledice i čini veću direktnu ili indirektnu štetu sindikatu ili njegovim članovima i simpatizerima, može se govoriti o izvršenju krivičnog dela. Na primer, ukoliko poslodavac neformalno opomene zaposlene da neće pozitivno gledati na njihove napore da osnuju sindikat, ovo se smatra nedozvoljenim uticajem u cilju ometanja osnivanja sindikata ali je pitanje da li će radnici moći da dokažu da je postupanje poslodavca postojalo, da je bilo takvog intenziteta i ostavilo takve posledice, da se može posmatrati kao krivično delo. Isto će se na primer desiti ako poslodavac ignoriše postojanje sindikata ili odbija da utvrdi njegovu reprezentativnost. U situacijama kada međutim poslodavac otkaže ugovor o radu zaposlenima koji su najavili osnivanje sindikata ili su u postupku osnivanja sindikata, kao i u situacijama kada fizički izoluje (premeštanjem

³⁷ Član 206. Zakona o radu. Ovakvo rešenje nije u skladu sa članom 55. stav 1. Ustava Republike Srbije i protivno je osnovnim međunarodnim standardima rada (videti: Mario Reljanović, Ljubinka Kovačević, Ivana Krstić, Aleksandra Petrović, *Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima – Priručnik*, Beograd, 2023. (u štampi).

u drugo mesto rada) zaposlene koji se udružuju, tako nešto će se smatrati dovoljno jakim nezakonitim uticajem da se smatra da je izvršeno krivično delo od strane odgovornog lica kod poslodavca. U obe navedene situacije poslodavac svoje nezakonito postupanje po pravilu prikriva formalno sprovedenim procedurama, ali je u takvim situacijama uglavnom jasno da su preduzete radnje od strane poslodavca bile motivisane isključivo sankcionisanjem zaposlenih zbog sindikalne aktivnosti i težnje za udruživanjem.³⁸ Postojeće krivično delo i ukoliko poslodavac javno deklarirše svoj negativan stav prema osnivanju sindikata i formalno upozori radnike da ne koriste svoju slobodu udruživanja – nema sumnje da je u tom slučaju izvesno da je u pitanju ne samo nezakonito postupanje poslodavca, već i temeljno, sistemsko i svesno kršenje ustavnih sloboda i ljudskog prava, koje sa sobom nosi značajno veći stepen društvene opasnosti na koju se mora reagovati sprovođenjem krivičnopravne zaštite radnika i sindikata.

Isključenje postojanja krivičnog dela moguće je kada se utvrdi da je poslodavac delovao protivpravno, ali u nekoj vrsti otklanjanja opasnosti ili u odbrani zbog protivpravnog delovanja sindikata, odnosno njegovih predstavnika, članova ili aktivista, što vodi isključenju protivpravnosti njegovog dela. Ovo će na primer biti moguće ukoliko poslodavac zatvori svoje prostorije za protestni skup sindikata da bi sprečio dalje uništavanje imovine, do kojeg je prethodno već došlo u sličnim okolnostima.

Krivično gonjenje za osnovni oblik dela (stav 1.) preduzima se po predlogu (član 153. stav 2. KZ), što u suštini podrazumeva saglasnost oštećenog/oštećenih da se za delo goni (od strane javnog tužioca) koja će biti najčešće iskazana podnošenjem krivične prijave nadležnom osnovnom javnom tužilaštvu.

3.3 STATISTIČKI POKAZATELJI I OSOBENOSTI U PRAVOSUDNOJ PRAKSI

Ovo krivično delo ne figuriše u zvaničnoj statistici kao posebno izdvojeno. U okviru uzorka koji je oformljen za potrebe istraživanja pravosudne prakse u petogodišnjem periodu u beogradskim osnovnim javnim

³⁸ Na primer, poslodavac će često rešenje o premeštaju u drugo mesto rada opravdati floskulom „zbog potreba rada“. Iako postoji ovlašćenje poslodavca da zaposlenog bez njegove saglasnosti premesti u mesto rada koje je udaljeno do 50 kilometara (član 173. Zakona o radu) poslodavac je dužan da u obrazloženju rešenja navede specifičnosti, odnosno relevantne okolnosti u konkretnom slučaju koje su dovele do premeštanja baš tog zaposlenog na poslove u mestu rada na koje se premešta (na primer, u pitanju su poslovi specijaliste koje zaposleni već obavlja u trenutnom mestu rada, a nije moguće premestiti nekog drugog zaposlenog specijalizovanog za obavljanje takvih poslova, koji radi u istom mestu rada ili bliže mestu rada gde je novi izvršilac potreban). U nedostatku takvog objektivnog i racionalnog obrazloženja, rešenje o premeštaju u drugo mesto rada će biti nezakonito nezavisno od ovlašćenja datog poslodavcu, jer je ono osmišljeno da bi služilo boljoj i efikasnijoj organizaciji posla a ne samovoljnom premeštanju zaposlenih (a naročito nije zamišljeno da bi se upotrebljavalo u svrhu sankcionisanja zaposlenih).

tužilaštvima i sudovima, postoji samo jedan slučaj ovog krivičnog dela. U pitanju je bila krivična prijava podneta protiv dva lica zbog iniciranja sme-
ne sindikalnog rukovodstva (smenjeno rukovodstvo sindikata je podnelo
prijavu protiv novoizabranih rukovodilaca), ali je prijava odbačena sa obra-
zloženjem da delo u pitanju nije krivično delo iz člana 152. KZ, niti drugo
krivično delo za koje se goni po službenoj dužnosti, jer prijavljena nezako-
nita smena rukovodstva sindikata, po oceni tužilaštva, nije bila nezakonita,
odnosno rukovodstvo je smenjeno zbog neizvršavanja finansijskih obaveza
i novo rukovodstvo je izabrano na isti način kao i prethodno, u skladu sa
propisima, te da smena rukovodstva ne predstavlja sprečavanje sindikalnog
organizovanja ili delovanja.

Kako nije bilo drugih slučajeva u istraživačkom uzorku, uputno je
pomenuti slučaj koji je izazvao pažnju u medijima, a imao je epilog pred
Osnovnim javnim tužilaštvom u Sremskoj Mitrovici. Reč je o slučaju u
kome je primenjen institut odlaganja krivičnog gonjenja (tzv. uslovlje-
ni oportunitet), te je krivična prijava odbačena pošto je prijavljeni uplatio
50.000 dinara na račun za uplatu javnih prihoda, tako izvršivši obavezu iz
člana 283. stava 1. tačke 2) Zakonika o krivičnom postupku³⁹ (u daljem
tekstu: ZKP), što je dovelo do odbacivanja krivične prijave. Kako su preneli
mediji „novo rukovodstvo nedavno privatizovanog društvenog preduzeća
VP Regulacije iz Sremske Mitrovice u ugovore o radu uključilo je i odredbu
koja propisuje istupanje iz sindikata, što sagovornici 021 smatraju najdra-
stičnijim primerom zabrane sindikalnog organizovanja. Krivičnu prijavu
je podneo predsednik Samostalnog sindikata zaposlenih u poljoprivredi,
prehrambenoj, duvanskoj industriji, vodoprivredi i šumarstvu Vojvodine.
Izjavio je i da za 30 godina bavljenja sindikalnim poslovima nije video
drastičniji primer zabrane sindikalnog organizovanja. „Pokušali smo i da
razgovaramo sa rukovodstvom, koleginica koja je na čelu sindikata u Mi-
trovici i ja. Sugerisali smo da je takav ugovor o radu za nas neprihvatljiv, da
direktno zadire u naše zakone i Ustav, kao i međunarodne konvencije koje
daju slobodu sindikalnog organizovanja. Međutim, oni su jednostavno oce-
nili da je sindikat u formi u kakvoj postoji za njih neprihvatljiv i počeli su
da preduzimaju radnje kako bi ometali rad sindikata, a zatim ga i potpuno
zabranili. Tako da meni ništa drugo nije preostalo sem da presavijem tabak.
Prvo sam se obratio inspekciji, a zatim sam podneo krivičnu prijavu s obzi-
rom da ima elemenata za krivično gonjenje. Ima naznaka i da će se neki od
zaposlenih osmelliti i tužiti preduzeće“, izjavio je predsednik pomenutog
sindikata.“⁴⁰

³⁹ Zakonik o krivičnom postupku, Službeni glasnik RS, br. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013, 55/2014, 35/2019, 27/2021 – odluka US i 62/2021 – odluka US.

⁴⁰ Detaljnije: *Strani investitor zabranio sindikate u privatizovanom preduzeću, poništio kolektivni ugovor*, Novosadski informativni portal 021, <https://www.021.rs/story/Info/Vojvodina/236439/Strani-investitor-zabranio-sindikate-u-privatizovanom-preduzecu-ponistio-kolektivni-ugovor.html>

Nesumnjivo je da se i direktoru (i privrednom subjektu) isplati da se na ovakav način okonča slučaj (inače, prilikom primene instituta odlaganja krivičnog gonjenja, te odbacivanja krivične prijave ukoliko osumnjičeni izvrši određenu obavezu, oštećeni nema pravo da podnese prigovor neposredno višem javnom tužiocu i zatraži preispitivanje odluke), jer kada bi ishod bio osuda odgovornog lica, prema Zakonu o javnim nabavkama – privredni subjekat bi imao problema sa učešćem u postupku javnih nabavki u određenom period (član 111. stav 1. tačka 3) i član 113.)⁴¹. Problem sa učešćem u javnim nabavkama postoji ne samo u slučaju ovog dela, već i mnogih drugih⁴², tako da je jasno da se isplati plaćanje određenog novčanog iznosa na račun za uplatu javnih prihoda (za humanitarne ili druge javne svrhe) i/ili izvršenje drugih obaveza iz člana 283. stav 1. KZ.

i *Sprečavanje sindikalnog organizovanja košta 50 hiljada dinara, krivične odgovornosti nema*, BIZNIS&FINANSIJE, <https://bif.rs/2020/05/sprecavanje-sindikalnog-organizovanja-kosta-50-hiljada-dinara-krivne-odgovornosti-nema/>, 1. 6. 2023.

⁴¹ Zakon o javnim nabavkama, Službeni glasnik RS, br. 91/2019.

⁴² Videti član 111. Zakona o javnim nabavkama.

4. POVREDA PRAVA PO OSNOVU RADA I PRAVA IZ SOCIJALNOG OSIGURANJA (ČLAN 163. KRIVIČNOG ZAKONIKA)

Ko se svesno ne pridržava zakona ili drugih propisa, kolektivnih ugovora i drugih opštih akata o pravima po osnovu rada i o posebnoj zaštiti na radu omladine, žena i invalida ili o pravima iz socijalnog osiguranja i time drugom uskrati ili ograniči pravo koje mu pripada, kazniće se novčanom kaznom ili zatvorom do dve godine.

Ovo krivično delo može se smatrati osnovnim u poglavlju koje se odnosi na krivična dela protiv prava po osnovu rada. Delo je definisano takozvanom blanketnom normom, koja upućuje na radnopravne propise i propise kojima je regulisano socijalno osiguranje, radi bližeg određenja konkretne sadržine. Ovakav pristup zakonodavca ostavio je dubok trag u primeni norme, kako u pozitivnom tako i u negativnom smislu. Inače, reč je o delu koje gotovo nezimenjeno postoji više od pola veka (od 1951. godine) i koje je uvedeno u krivično zakonodavstvo u potpuno drugačijim društvenim okolnostima i periodu specifičnog regulisanja i daleko efikasnije zaštite radnih odnosa.

Sama dispozicija dela podeljena je na tri celine: prava po osnovu rada; posebna zaštita omladine, žena i osoba sa invaliditetom i prava iz socijalnog osiguranja.

4.1 PRAVA PO OSNOVU RADA

Prva celina obuhvata prava po osnovu rada. U pitanju je široka paleta potencijalnih radnji izvršenja, koje se odnose na svesno protivpravno uskraćivanje ili ograničavanje bilo kojeg prava po osnovu rada. Prava koja se odnose na bezbednost i zdravlje na radu, kao i prava koja se odnose na zaštitu od diskriminacije u oblasti rada, zaštićena su drugim krivičnim delima. U odnosu na sva ostala prava u oblasti rada, može se primeniti ovaj član KZ. Najčešća kršenja prava radnika odnose se na radno vreme i novčana primanja, zaradu i druge naknade, odnosno naknadu odgovarajućih troškova po osnovu rada. Takođe, veliki broj kršenja prava zabeležen je kada je reč o zlostavljanju na radu, kao i nezakonitom prestanku radnog odnosa. Sva ova i slična postupanja poslodavca predmet su kako parničnog

postupka (radnog spora) tako i prekršajnog postupka, pa je osnovno pitanje koje se u praksi postavlja: kada će neko postupanje poslodavca, odnosno odgovornog lica kod poslodavca, predstavljati krivično delo? Opšti odgovor ne postoji, i to je jedan od osnovnih nedostataka ovako postavljene blanketne norme. Naime, nije moguće precizno „kvantifikovati“ ponašanje poslodavca, tako da postoji jasna granica između prekršajnopravne i krivičnopravne sfere zaštite. Na primer, neisplaćivanje zarada većem broju radnika u dužem periodu, svakako bi se moralo smatrati dovoljnim osnovom za pokretanje krivičnog postupka. Ali da li isto može da važi i za neisplaćivanje prekovremenog rada kao jednog dela uvećane zarade, ili neisplaćivanje troškova prevoza za dolazak na posao i odlazak sa posla?⁴³ Jasno je da je ovde takođe u pitanju kršenje imperativnih odredbi Zakona o radu, i samim tim je element protivpravnosti podjednako prisutan. Takođe, praktično je nemoguće ova dela izvršiti bez postojanja svesti o tome da se krši zakon. Elementi iz dispozicije dela su dakle prisutni, ali je opšte pitanje da li je celishodno krivično goniti odgovorno lice kod poslodavca za ovakve propuste, ili to ipak treba da ostane u domenu prekršaja. Svaka situacija se mora ceniti pojedinačno. Od značaja je i trajanje protivpravnog ponašanja, njegov obim (da li je obuhvaćen manji ili veći broj radnika), kao i ukupna vrednost nastale štete uskraćivanjem ili ograničavanjem nekog prava. Čini se da oštre granice ne postoje i da se nije u dovoljnoj meri iskristalisalo (na nivou postojanja pravne sigurnosti) da li će neko protivpravno postupanje poslodavca pokrenuti mehanizam krivičnopravne zaštite. Ovo je takođe argument u pravcu usložnjavanja ovog dela, odnosno stvaranja novih oblika ili novih krivičnih dela iz opšte široke definicije, tako da se mogućnost pokretanja krivičnog postupka učini izvesnijom ukoliko su nastupile određene okolnosti koje se mogu objektivno utvrditi. Postoji realna potreba da ovo delo svakako opstane, ali tako da se najčešći oblici kršenja prava po osnovu rada izdvoje u posebne oblike.

4.2 POSEBNA ZAŠTITA ODREĐENIH KATEGORIJA RADNIKA

Druga celina je usmerena na posebnu zaštitu omladine, žena i invalida (u pitanju je neusklađena terminologija u KZ, trebalo bi da bude upotrebljen izraz „osobe sa invaliditetom“).

1) Kada je reč o omladini, radno zakonodavstvo poznaje nekoliko vrsta ograničenja rada dece (uzrasta ispod 18 godina) i mlađih punoletnih lica

⁴³ O promenama sudske prakse u pogledu različitih vrsta naknada u radnom odnosu, videti: Jovana Rajić Čalić, „Naknade iz radnog odnosa kroz prizmu novih tendencija u sudskoj praksi“, Zbornik radova sa onlajn konferencije Udruženja pravnika u privredi Srbije i časopisa „Pravo i privreda“ (21. decembar 2021. godine), Beograd, str. 165-178.

(uzrasta 18 – 21 godine). Nažalost, krivičnopravna terminologija ne odgovara terminologiji koja je upotrebljena u međunarodnim konvencijama kojima je regulisan položaj dece.⁴⁴ Interesantno je da u tom smislu KZ sledi terminologiju iz Zakona o radu i koristi termin „omladina“ koji nije definisan članom 112. KZ kojim su obuhvaćeni osnovni pojmovi koji se koriste. Termin „omladina“ je međutim preuzet iz Zakona o radu, iz Glave VII – Zaštita zaposlenih, pododeljka 3 – Zaštita omladine. Iako ni Zakon o radu ne sadrži definiciju ovog termina, ona se može implicitno naslutiti na osnovu norme iz člana 84. Zakona o radu, koji je prvi u pomenutom pododeljku 3 i u kojem se štite lica mlađa od 18 godina. Dakle, izraz „omladina“ jeste onaj koji bi u terminologiji međunarodnog radnog prava odgovarao pojmu „deteta“ – lica koje nije navršilo 18 godina života. Deca su Zakonom o radu višestruko zaštićena, kako kada je reč o mogućnostima zasnivanja radnog odnosa (koje će ipak biti zaštićene članom 164. KZ koji se odnosi na prava prilikom zapošljavanja) tako i kada je reč o sadržini radnog odnosa (broju nedeljnih radnih sati, rasporedu radnog vremena, poslovima koje dete ne sme da obavlja). Imajući u vidu da su najgori oblici zloupotrebe dečjeg rada inkriminirani posebno, u skladu sa Konvencijom 182 Međunarodne organizacije rada o najgorim oblicima zloupotrebe dečjeg rada, ni oni nisu predmet ovog člana.⁴⁵ Može se zaključiti da je radnja izvršenja ovog krivičnog dela usmerena ka kršenju redovnih ograničenja uslova rada dece, postavljenih Zakonom o radu i eventualno drugim zakonima (kao što je Zakon o dualnom obrazovanju⁴⁶). Kada će neko postupanje prema detetu predstavljati krivično delo, ponovo je stvar subjektivne procene – obima, dužine trajanja, intenziteta i vrste kršenja imperativne zakonske norme.

Imajući u vidu (najverovatnije) namernu terminološku bliskost člana 163. KZ sa Glavom VII – pododeljkom 3 Zakona o radu, čini se da su najverovatnije radnje izvršenja ovog dela vezane upravo za kršenja ograničenja dečjeg rada koja su uspostavljena ovom grupom normi. U pitanju su ograničenja vezana za:

- vrstu poslova koje dete može da obavlja: zabranjeni su poslovi na kojima se obavlja naročito težak fizički rad, rad pod zemljom, pod vodom ili na velikoj visini, koji uključuju izlaganje štetnom zračenju ili sredstvima koja su otrovna, kancerogena ili koja prouzrokuju nasledna oboljenja, kao i rizik po zdravlje zbog hladnoće, toplote, buke ili vibracije, kao i poslovi koji bi, na osnovu nalaza nadležnog zdravstvenog organa, mogli štetno i sa

⁴⁴ Pre svega u Konvenciji o pravima deteta, Konvenciji 138 i Konvenciji 182 Međunarodne organizacije rada.

⁴⁵ Član 7. stav 1. Konvencije 182 o najgorim oblicima zloupotrebe dečjeg rada (Službeni list SRJ – Međunarodni ugovori, br. 2/2003): „Svaka članica preduzima sve neophodne mere da obezbedi delotvornu primenu i sprovođenje odredaba kojima se sprovodi ova konvencija, uključujući uvođenje i primenu kaznenih sankcija ili, prema potrebi, drugih sankcija.“

⁴⁶ Zakon o dualnom obrazovanju, Službeni glasnik RS, br. 101/2017 i 6/2020.

povećanim rizikom da utiču na njegovo zdravlje i život s obzirom na njegove psihofizičke sposobnosti;

- trajanje punog radnog vremena, koje ne može da se utvrdi u trajanju dužem od 35 časova nedeljno, niti dužem od osam časova dnevno;
- zabranu prekovremenog rada i preraspodele radnog vremena;
- zabranu rada noću, osim ako dete obavlja poslove u oblasti kulture, sporta⁴⁷, umetnosti i reklamne delatnosti ili kada je neophodno da se nastavi rad prekinut usled više sile, pod uslovom da takav rad traje određeno vreme i da mora da se završi bez odlaganja, a poslodavac nema na raspolaganju u dovoljnom broju druge punoletne zaposlene.⁴⁸

Takođe, ovom grupom normi zabranjen je rad lica uzrasta 18 – 21 godine na poslovima koji su zabranjeni za decu, osim ukoliko poseduje nalaz nadležnog zdravstvenog organa kojim se utvrđuje da takav rad nije štetan za njegovo zdravlje.⁴⁹

Svako svesno postupanje poslodavca protivno navedenim ograničenjima može predstavljati radnju izvršenja ovog krivičnog dela. Iako nisu utvrđeni posebni kriterijumi kada će postojati krivično delo, može se smatrati da bi svaki rad koji dete dovodi u opasnost, utiče na njegov fizički i psihološki razvoj, kao i dovodi do iscrpljenosti deteta, zloupotrebe njegovog rada i radne eksploatacije, morao biti smatran krivičnim delom. Čini se takođe da je izvesno da je ovo delo izvršeno uvek kada je došlo do povrede deteta ili još drastičnije posledice, budući da su norme sadržane u međunarodnim instrumentima i nacionalnim propisima koje se odnose na zaštitu deteta od zlostavljanja, zanemarivanja, i naročito od radne eksploatacije, eksplicitne i isključivo usmerene ka zaštiti života i zdravlja deteta kao objekta čija je krivičnopravna zaštita postavljena kao apsolutna.

2) Prateći dalje odredbe Zakona o radu, naredna zaštićena grupa prava odnosi se na materinstvo, odnosno zaštitu trudnica, porodilja i roditelja. Iako pododeljak 4 Glave VII Zakona o radu zaista nosi naziv „Zaštita materinstva“, a slede ga pododeljci koji se odnose na porodijsko odsustvo, odsustvo radi nege deteta i odsustvo radi posebne nege deteta, treba naglasiti da je u pitanju zaštita više subjekata: trudnica, porodilja i roditelja, odnosno porodice. Ovaj skup odredaba je raznovrstan i obuhvata različita prava koja pripadaju trudnoj radnici ili jednom od roditelja, odnosno drugoj osobi koja vrši roditeljsko pravo⁵⁰:

⁴⁷ U vezi specifičnosti angažovanja dece u sportu, videti: Jovana Rajić Čalić, „Angažovanje dece u sportu“, u: M. Stanić (ur.), *Srpski fudbal - uporednopravni izazovi i perspektive II*, Beograd, 2022, str. 115-126.

⁴⁸ Članovi 84, 87. i 88. Zakona o radu.

⁴⁹ Član 85. Zakona o radu.

⁵⁰ Detaljnije videti: Jovana Rajić Čalić, „Posebna zaštita žene za vreme trudnoće, porodijskog odsustva i odsustva radi nege deteta u Srbiji i u uporednom pravu“, *Radno i socijalno pravo: časopis za teoriju i praksu radnog i socijalnog prava*, 23 (1), str. 337-353.

- Zaposlena za vreme trudnoće i zaposlena koja doji dete ne može da radi na poslovima koji su, po nalazu nadležnog zdravstvenog organa, štetni za njeno zdravlje i zdravlje deteta, a naročito na poslovima koji zahtevaju podizanje tereta ili na kojima postoji štetno zračenje ili izloženost ekstremnim temperaturama i vibracijama. Poslodavac je dužan da toj zaposlenoj obezbedi obavljanje drugih odgovarajućih poslova, a ako takvih poslova nema, da je uputi na plaćeno odsustvo.

- Zaposlena za vreme trudnoće i zaposlena koja doji dete ne može da radi prekovremeno i noću, ako bi takav rad bio štetan za njeno zdravlje i zdravlje deteta, na osnovu nalaza nadležnog zdravstvenog organa.

- Zaposlena za vreme trudnoće ima pravo na plaćeno odsustvo sa rada u toku dana radi obavljanja zdravstvenih pregleda u vezi sa trudnoćom, određenih od strane izabranog lekara u skladu sa zakonom, o čemu je dužna da blagovremeno obavesti poslodavca.

- Jedan od roditelja sa detetom do tri godine života može da radi prekovremeno, odnosno noću, samo uz svoju pisanu saglasnost.

- Samohrani roditelj koji ima dete do sedam godina života ili dete koje je težak invalid može da radi prekovremeno, odnosno noću, samo uz svoju pisanu saglasnost.

- Poslodavac može da izvrši preraspodelu radnog vremena zaposlenoj ženi za vreme trudnoće i zaposlenom roditelju sa detetom mlađim od tri godine života ili detetom sa težim stepenom psihofizičke ometenosti samo uz pisanu saglasnost zaposlenog.

- Poslodavac je dužan da zaposlenoj ženi, koja se vrati na rad pre isteka godinu dana od rođenja deteta, obezbedi pravo na jednu ili više dnevnih pauza u toku dnevnog rada u ukupnom trajanju od 90 minuta ili na skraćanje dnevnog radnog vremena u trajanju od 90 minuta, kako bi mogla da doji svoje dete, ako dnevno radno vreme zaposlene žene iznosi šest i više časova.

- Zaposlena žena ima pravo na porodiljsko odsustvo, kao i odsustvo sa rada radi nege deteta, u ukupnom trajanju od 365 dana, odnosno dve godine za treće i svako naredno dete. Otac deteta može da koristi pravo na porodiljsko odsustvo u slučaju kad majka napusti dete, umre ili je iz drugih opravdanih razloga sprečena da koristi to pravo (izdržavanje kazne zatvora, teža bolest i dr.). To pravo otac deteta ima i kada majka nije u radnom odnosu. Pravo da koristi porodiljsko odsustvo ima i zaposlena žena ako se dete rodi mrtvo ili umre pre isteka porodiljskog odsustva.

- Zaposlena žena, po isteku porodiljskog odsustva, ima pravo na odsustvo sa rada radi nege deteta do isteka 365 dana od dana otpočinjanja porodiljskog odsustva. Otac deteta takođe može da koristi pravo, ako se roditelji tako dogovore.

- Jedan od roditelja deteta kome je neophodna posebna nega zbog teškog stepena psihofizičke ometenosti, osim za slučajevne predviđene propisima o zdravstvenom osiguranju, ima pravo da, po isteku porodijskog odsustva i odsustva sa rada radi nege deteta, odsustvuje sa rada ili da radi sa polovinom punog radnog vremena, najduže do navršenih pet godina života deteta.

- Hranitelj, odnosno staratelj deteta mlađeg od pet godina života ima pravo da, radi nege deteta, odsustvuje sa rada osam meseci neprekidno od dana smeštaja deteta u hraniteljsku, odnosno starateljsku porodicu, a najduže do navršenih pet godina života deteta. Ako je smeštaj u hraniteljsku, odnosno starateljsku porodicu nastupio pre navršena tri meseca života deteta, hranitelj, odnosno staratelj deteta ima pravo da, radi nege deteta, odsustvuje sa rada do navršenih 11 meseci života deteta.

- Roditelj ili staratelj, odnosno lice koje se stara o osobi oštećenoj cerebralnom paralizom, dečjom paralizom, nekom vrstom plegije ili oboleloj od mišićne distrofije i ostalih teških oboljenja, na osnovu mišljenja nadležnog zdravstvenog organa, može na svoj zahtev da radi sa nepunim radnim vremenom, ali ne kraćim od polovine punog radnog vremena.

- Jedan od roditelja, usvojlac, hranitelj, odnosno staratelj ima pravo da odsustvuje sa rada dok dete ne navrší tri godine života.⁵¹

Trebalo bi napomenuti da Zakon o radu nije jedini zakon kojim je uređena ova materija i da su odredbe o pravima tokom porodijskog odsustva i odsustva radi nege deteta, odnosno posebne nege deteta, dalje razrađene Zakonom o finansijskoj podršci porodici sa decom⁵². Ovaj zakon sadrži i odredbe o „ostalim naknadama“ koje primaju majke koje nisu u radnom odnosu, već su radno angažovane na drugi način. U cilju potpune zaštite, i kršenje ovih odredaba bi se moralo smatrati oblikom krivičnog dela iz člana 163. KZ.

3) Osobama sa invaliditetom⁵³ zakonodavac nije posvetio previše prostora u Zakonu o radu, između ostalog i zbog činjenice da je njihov radnopravni položaj dodatno normiran Zakonom o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom⁵⁴. Domašaj odredbe iz člana 163. KZ shodno tome svakako mora biti proširen i na vršenje prava koja su uređena ovim posebnim zakonom. Kada je reč o Zakonu o radu, zaposlenim

⁵¹ Članovi 89 – 100. Zakona o radu.

⁵² Zakon o finansijskoj podršci porodici sa decom, Službeni glasnik RS, br, 113/2017, 50/2018, 46/2021 – odluka US, 51/2021 – odluka US, 53/2021 – odluka US, 66/2021 i 130/2021.

⁵³ U KZ je ostala formulacija „invalida“ koja je takođe prepisana iz teksta Zakona o radu koji je važio u vreme pisanja teksta KZ. Međutim, terminologija u Zakonu o radu je usaglašena 2014. godine sa posebnim zakonima koji regulišu prava osoba sa invaliditetom, a u KZ je ovo usaglašavanje izostalo pa je ostao nekadašnji izraz, koji više nije u upotrebi u drugim propisima.

⁵⁴ Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom, Službeni glasnik RS, br. 36/2009, 32/2013 i 14/2022 - dr. zakon.

osobama sa invaliditetom i zaposlenima sa smanjenom radnom sposobnošću usled zdravstvenih tegoba, poslodavac je dužan da obezbedi rad na poslovima koji odgovaraju preostaloj radnoj sposobnosti.⁵⁵ Ukoliko zaposleni odbiju da rade na takvim poslovima, poslodavac može jednostrano otkazati ugovor o radu. Ukoliko ne postoje adekvatni poslovi na kojima bi zaposleni sa invaliditetom, odnosno smanjenom radnom sposobnošću, mogli biti raspoređeni kod poslodavca, poslodavac ova lica može otpustiti u skladu sa odredbama koje se odnose na višak zaposlenih.⁵⁶ Kršenje ovih odredaba svakako predstavlja osnov sumnje da je došlo do izvršenja krivičnog dela iz člana 163. KZ.

4.3 PRAVA IZ SOCIJALNOG OSIGURANJA

Treća celina odnosi se na prava iz socijalnog osiguranja. Ovde se nalaze tri potencijalna oblika izvršenja ovog krivičnog dela. Prvi se odnosi na prijavu na obavezno socijalno osiguranje, drugi na redovnu uplatu doprinosa za obavezno socijalno osiguranje i treći na ostvarivanje prava iz socijalnog osiguranja kada nastupi neki od osiguranih slučajeva.

Poslodavac je dužan da zaposlenog prijavi na obavezno socijalno osiguranje pre njegovog stupanja na rad⁵⁷, kao i da redovno uplaćuje doprinose iz zarade i na zaradu za svako zaposleno i radno angažovano lice, a u skladu sa Zakonom o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje⁵⁸. Dakle, u najvećem broju slučajeva odgovorno lice kod poslodavca biće izvršilac ovog krivičnog dela. Kada protivpravno ponašanje prerasta iz prekršaja u krivično delo, kao i kod drugih oblika ovog dela pitanje je procene. Svakako bi predstavljalo znatnu društvenu opasnost ukoliko poslodavac ne prijavljuje na obavezno socijalno osiguranje veći broj lica, ili to čini u dužem vremenskom periodu.

Zanimljivo je da je osnovni sud u jednom postupku izrekao uslovnu osudu odgovornom licu kod poslodavca zato što nije zaključio ugovor o radu niti izvršio prijavu na obavezno socijalno osiguranje za jednog radnika koji se u periodu od mesec i po dana nalazio na „probnom radu“, bez pravnog osnova za radno angažovanje (takozvani „rad na crno“). Svakako je po-hvalno da se slučajevi rada bez pravnog osnova sankcionišu svim dostupnim

⁵⁵ Više o zapošljavanju osoba sa invaliditetom: Jovana Rajić, „Problem zapošljavanja lica sa invaliditetom“, *Strani pravni život* 3/2016, str. 173-189.

⁵⁶ Članovi 101. i 102. Zakona o radu.

⁵⁷ Član 35. stav 2. Zakona o radu.

⁵⁸ Zakon o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje, Službeni glasnik RS, br. 84/2004, 61/2005, 62/2006, 5/2009, 52/2011, 101/2011, 7/2012 - usklađeni din. izn., 8/2013 - usklađeni din. izn., 47/2013, 108/2013, 6/2014 - usklađeni din. izn., 57/2014, 68/2014 - dr. zakon, 5/2015 - usklađeni din. izn., 112/2015, 5/2016 - usklađeni din. izn., 7/2017 - usklađeni din. izn., 113/2017, 7/2018 - usklađeni din. izn., 95/2018, 4/2019 - usklađeni din. izn., 86/2019, 5/2020 - usklađeni din. izn., 153/2020, 6/2021 - usklađeni din. izn., 44/2021, 118/2021, 10/2022 - usklađeni din. izn., 138/2022 i 6/2023 - usklađeni din. izn.

pravnim sredstvima, pa i kroz krivični postupak. Ipak, postavlja se pitanje da li je javni tužilac ovde pravilno postavio granicu razdvajanja prekršaja od krivičnog dela, naročito imajući u vidu da je u pitanju jedan oštećeni radnik koji nije bio prijavljen relativno kratak period, kao i da je taj radnik nakon isteka „probnog rada“ prijavljen, ali i da je svoja prava zaštitio kroz radni spor. Postavlja se pitanje koji je to stepen društvene opasnosti koji će navesti javnog tužioca da pokrene krivični postupak. Član 163. je, kako smo već naglasili, izuzetno neprecizno napisan i potrebno je graditi sudsku praksu koja je daleko obimnija od postojeće, da bi se utvrdile njegove objektivne granice. Pri tome je svakako nužno poći od društvene opasnosti koje neko postupanje nosi. Indikativno je, što će naročito biti vidljivo u razmatranjima krivičnog dela iz članova 169, 280. i 288. KZ, da javno tužilaštvo nema jasno utvrđene kriterijume za pokretanje krivičnog postupka, pa će se tako desiti da će u situacijama kada dođe do teške telesne povrede ili smrti radnika odlučiti da ne pokrene postupak, dok je u ovakvim situacijama koje realno mogu biti procesuirane kroz prekršajni postupak, ponekad biti previše revnosno. Iako je mišljenje javnog tužioca prihvatio i osnovni sud i viši sud u konkretnom postupku, argumentacija za tako nešto nije najjasnija. Dok se osnovni sud nije ni osvrnuo na činjenicu da je potencijalno u pitanju prekršaj, a ne krivično delo, viši sud je u drugostepenoj presudi kojom je potvrdio uslovnu osudu okrivljenom, kratko konstatovao da se ne mogu prihvatiti žalbeni navodi branioca da nezaključivanje ugovora o radu i neuplaćivanje pripadajućih doprinosa (što je radnja koja nužno proističe iz nezaključivanja ugovora o radu) predstavlja prekršaj, a ne bitno obeležje krivičnog dela. Međutim, sud u obrazloženju ne stavlja u fokus odmeravanje štetnosti ovakvog ponašanja, odnosno ne konstatuje da je nepostojanje pravnog osnova za rad u trajanju od mesec i po dana dovoljno da se smatra da je ovo delo izvršeno, već ulazi u elaboriranje zašto nezaključivanje ugovora o radu podrazumeva da će radniku biti uskraćena prava po osnovu socijalnog osiguranja, što ulazi u biće krivičnog dela. Iz ovoga se praktično mogu izvući dva zaključka. Prvi je da prema mišljenju suda ne postoji gradacija uskraćivanja prava po osnovu rada ili iz socijalnog osiguranja i da je shodno tome izostanak makar i u minimalnom vremenskom trajanju sa socijalnog osiguranja (koji nastane kao posledica nepridržavanja propisa od strane poslodavca) dovoljan da se smatra da je ovo krivično delo izvršeno. Drugi direktno proističe iz prvog, odnosno prema ovakvom shvatanju suda dovoljno je da radnik radi bez ugovora (pravnog osnova) makar jedan dan, kako bi se smatralo da je izvršeno ovo krivično delo, jer nedostatak pravnog osnova svakako znači i uskraćivanje većeg broja prava po osnovu rada koja bi radnik inače mogao da uživa. Na ovaj način je sud praktično u potpunosti isključio relevantnost postojanja prekršaja iz člana 273. Zakona o radu⁵⁹,

⁵⁹ Član 273. stav 1. tačka 1) Zakona o radu: „Novčanom kaznom od 800.000 do 2.000.000 dinara kazniće se za prekršaj poslodavac sa svojstvom pravnog lica: 1) ako sa licem koje radi nije zaključio

kojima se sankcionišu ove situacije, pa se postavlja pitanje da li je ovakvo razmišljanje svrsishodno, odnosno da li je opravdano posmatrati svako nepridržavanje radnopravnih propisa kao krivično delo – jer je činjenica da svako protivpravno delovanje poslodavca ima za posledicu uskraćivanje jednog ili više prava u odnosu na jednog ili više radnika.

Treba naglasiti da kod ovog krivičnog dela, kao i kod neisplaćivanja zarade ili nezakonitog prikrivanja realnog iznosa zarade, oštećeni nije samo radnik u pitanju već i državni budžet za iznos neuplaćenog poreza na dohodak, kao i fondovi socijalnog osiguranja za neuplaćene doprinose za obavezno socijalno osiguranje.

Kada je reč o ostvarivanju prava iz socijalnog osiguranja kada nastupi neki od osiguranih slučajeva, izvršilac može pre svega biti lice koje u okviru fondova obaveznog socijalnog osiguranja odlučuje o ispunjenosti uslova za korišćenje nekog prava, kao i o obimu, kvalitetu i dužini trajanja korišćenja prava. Zloupotreba prava iz socijalnog osiguranja koju čini sam osiguranik, regulisana je posebnim krivičnim delom iz člana 168. KZ. Takođe, prava koja se odnose na osiguranje za slučaj nezaposlenosti, zaštićena su delom iz člana 164. KZ, tako da bismo mogli da protumačimo da nisu obuhvaćena ovih delom.

Sva tri oblika dela mogu se izvršiti ukoliko se lice svesno ne pridržava radnopravnih propisa, uključujući i autonomno radno pravo koje čine kolektivni ugovori i opšti akti koje donosi poslodavac.

4.4 ANALIZA KRIVIČNOG DELA

Ovo krivično delo odlikuje blanketna dispozicija koja upućuje na norme iz sfere radnog prava, uključujući tu i oblast socijalnog osiguranja. Tako se bez njih ne može znati ni ko je izvršilac, ko pasivni subjekt, šta je tačno objekt i s njim u vezi posledica radnje izvršenja, koja se takođe vezuje za propise iz radnopravne sfere i određena je uopšteno, kao ograničavanje ili povreda prava.

Radnja izvršenja je svesno nepridržavanje zakona ili drugih propisa, kolektivnih ugovora i drugih opštih akata o pravima (po osnovu rada/iz socijalnog osiguranja, o čemu je već bilo reči) koja moraju biti uskraćena ili ograničena, što predstavlja posledicu dela. I kada bi bio povređen veći broj prava po osnovu rada i prava iz socijalnog osiguranja postojalo bi samo jedno krivično delo, a intenzitet povrede, odnosno „broj prava“ koja su prekršena bi bio od uticaja na odmeravanje kazne. Isto je i sa vremenom

ugovor o radu ili drugi ugovor u smislu ovog zakona (čl. 30-33. i čl. 197-202)⁴. U vezi sa ovime je relevantan i član 40. stav 1. Zakona o Centralnom registru obaveznog socijalnog osiguranja (Službeni glasnik RS, br. 95/2018 i 91/2019) kojim je predviđen prekršaj za lice koje ne podnese prijavu na obavezno socijalno osiguranje, ili to uradi nakon isteka zakonom određenog roka.

izvršenja dela. Moguće je da se delo vrši kontinuirano, da se zarade i druge naknade ne isplaćuju u kraćem ili dužem vremenskom periodu, što bi takođe imalo uticaja na odmeravanje kazne.

Interesantno je i pitanje sticaja dela u slučaju kada postoji više oštećenih, jer na primer poslodavac može uskraćivati i ograničavati prava većem broju radnika, pa i svim zaposlenima, a mogu biti i kombinovane ove okolnosti – poslodavac ne isplaćuje zarade više meseci svim radnicima. Postavlja se pitanje da li će, kada ima više oštećenih postojati jedno delo ili onoliko dela koliko ima oštećenih. U jednoj presudi koja će kasnije biti obrađena sud je utvrđivao kazne okrivljenom za dva dela, odnosno dve oštećene i na kraju utvrdio jedinstvenu kaznu, te izrekao uslovnu osudu sa tako utvrđenom jedinstvenom kaznom.

Jasno je da se delo vrši sa umišljajem, ali nije sasvim jasno zašto je u ovom slučaju naglašena u opisu radnje. Ovo nije jedinstven slučaj kod opisa krivičnih dela, ali u praksi stvara problem, jer se upravo na ovom planu (elementu svesti o nepridržavanju propisa) rešava o sudbini krivičnog dela u konkretnom slučaju. Pretpostavka je da je zakonodavac hteo da naglasi intenzitet u umišljajnom postupanju učinioca. Možda bi bilo bolje, i zbog distinktivnosti samog dela i prevazilaženja problema sa njegovim razgraničavanjem od prekršaja da je u opis dela uneo određenu nameru (na primer, da pribavi korist), mada bi i to stvaralo probleme sa dokazivanjem. Ima autora koji smatraju da je element svesti unet eksplicitno da bi se napravila jasnija razlika između onih povreda prava zaposlenih koja nisu umišljajna, pa stoga i ne predstavljaju krivično delo i gde dolazi u obzir druga vrsta odgovornosti (disciplinska, naknada štete)⁶⁰, a i za sličan prekršaj je dovoljno postojanje nehata kao oblika krivice. Teško da se može zamisliti situacija u kojoj bi se utvrdilo da poslodavac ili odgovorno lice kod poslodavca nije bio svestan da se ne pridržava odgovarajućih propisa i da time uskraćuje ili ograničava prava radnika. Jasno je da njegov umišljaj mora obuhvatiti i tu posledicu i da će to redovno biti slučaj. Kako sudska praksa pokazuje, poslodavci se brane time da nisu mogli da isplate zarade i ostale naknade uz zaradu zbog teške finansijske situacije, ali to ne znači da nisu postupali svesno. Niko od njih (sudeći po sudskoj praksi o kojoj će kasnije biti više reči) se nije branio time da nije znao da uskraćuje/ograničava prava, odnosno da ne poznaje relevantne propise, a u velikom broju slučajeva se baš na planu svesti odlučivalo o postojanju dela. Da li je posredi isključivo direktni umišljaj ili bi bio relevantan i eventualni? Učinioc je svestan da se ne pridržava propisa i hoće da uskrati/ograniči prava radnika (ili to precipira kao izvesno) što bi odgovaralo direktnom umišljaju ili se radi o situaciji kada se on svesno ne pridržava propisa, ali pristaje na posledicu u vidu uskraćivanja/ograničavanja prava radnika. Nijedan autor

⁶⁰ Zoran Stojanović, *Komentar Krivičnog zakonika*, Beograd, 2020, str. 558.

koji se bavio ovom problematikom nije ulazio u posebnu raspravu o kvalitetu umišljaja, odnosno elementa „svesnog“ u biću ovog krivičnog dela, ali je evidentno da problemi u praksi s tim u vezi postoje.

Izvršilac ne može biti svako/bilo ko kako bi se moglo zaključiti na osnovu standardnog započinjanja opisa dela upotrebom zamenice „ko“, već samo onaj ko je u određenoj poziciji da odlučuje o u opisu navedenim pravima, te tako i u mogućnosti da ih uskrati ili ograniči. To će biti poslodavac ili pak odgovorno lice kod poslodavca, kada su u pitanju prava po osnovu rada, dok u slučaju prava iz socijalnog osiguranja, to bi u teoriji mogao biti i neko ko o njima donosi odluku (službenik nekog od fondova socijalnog osiguranja). Iako se za pasivnog subjekta takođe može reći da je bilo ko, jer je potrebno da pripadajuće pravo bude uskraćeno ili ograničeno „drugom“, to takođe nije tačno imajući u vidu smisao ove blanketne norme i prava koja se mogu uskratiti ili ograničiti zaposlenom/radniku, odnosno osiguraniku socijalnog osiguranja. To što u dispoziciji nije upotrebljen pojam „zaposleni“, niti „radnik“, kao ni izraz „osiguranik“, već „drugi“ bi se moglo tumačiti namerom zakonodavca da maksimalno proširi domen primene ovog dela (na šta upućuju i druga, nedovoljno određena obeležja dela) ili je pre po sredi bojazan da nešto ne izostavi ili pogreši, imajući u vidu akcesornost u odnosu na radnopravnu sferu. Svakako bi bilo uputno precizirati opis dela, naročito imajući u vidu sličnost sa opisima brojnih prekršaja iz radnopravne sfere i sfere socijalnog osiguranja. Ovako široko postavljen opis, sa nepreciznim pojmovima mogao bi navesti i na razmišljanje o tome da li bi zaposleni mogao povrediti prava poslodavca po osnovu rada, ali imajući u vidu specifičnost radnopravne sfere i odnos nejednakosti statusa ovih lica, jasno je da ova inkriminacija nije predviđena za takvu situaciju, jer poslodavcu na raspolaganju stoje različiti mehanizmi da lakše ostvari svoja prava i zaštititi ih od zaposlenog kao eventualnog učinioca ovog dela.

Svakako je potrebno bolje urediti krivično delo kojim će potencijalno biti obuhvaćena različita postupanja kojima se krše propisi radnog prava i prava iz socijalnog osiguranja. Kako stvari sada stoje, čini se da je zakonodavac precenio njegov domašaj (a delo nije menjano više od pola veka, dok su se društvene prilike u sferi rada i odnosa prema radnicima u odnosu na vreme samoupravnog socijalizma i te kako promenile) i na taj način zapravo uskratio krivično zakonodavstvo za sankcionisanje mnogih postupanja koja imaju izuzetno negativan društveni uticaj a koja se u praksi neće podvesti pod ovo delo – a samim tim neće biti ni posmatrana kao krivično delo. Radi se naime o tome da je krivično delo preširoko formulisano i da je ostavljen preveliki prostor za diskrecionu ocenu da li će se neko štetno ponašanje podvesti pod njegovu dispoziciju, naročito zbog problema razgraničenja sa prekršajnom sferom, jer se i različiti prekršaji mogu podvesti pod ovakav opis. To svakako dovodi do pravne nesigurnosti, ali

i do krivičnopravne nezaštićenosti žrtava postupanja koja bi se inače mogla okarakterisati kao krivična dela, ali to u praksi neće biti slučaj kada se primenjuje ovako široka i neprecizna norma. Primera negativne prakse ima puno, kao što je nepokretanje krivičnog postupka kod sistemskog i dugotrajnog neisplaćivanja zarada većem broju radnika; sistemsko i dugotrajno neuplaćivanje doprinosa većem broju radnika; kršenja prava iz radnog odnosa u odnosu na sve zaposlene radnike kod jednog poslodavca; masovno zapošljavanje bez pravnog osnova („na crno“) i slično. U ovakvim slučajevima se retko pokreću krivični postupci, uglavnom jer se ceni da je u pitanju prekršajna odgovornost odgovornog lica kod poslodavca, dok oštećeni radnici mogu u parničnom postupku, odnosno radnom sporu, zaštititi svoja imovinska prava. To međutim nije uvek tačno; dok se radnik može zaštititi i u drugim postupcima, javni interes koji je zaštićen inkriminisanjem određenog postupanja, može se odbraniti samo u krivičnom postupku.

4.5 POTENCIJALNE IZMENE NORMATIVNOG OKVIRA

Zbog svega što je prethodno izneto, izmene ovog krivičnog dela morale bi ići u dva pravca.

Sa jedne strane, trebalo bi zadržati blanketnu dispoziciju. Broj, obim i kvalitet prava po osnovu rada suviše je kompleksan da bi za svako od njih moralo postojati posebno krivično delo. Istovremeno, standardi uživanja prava se tokom vremena menjaju – nekada postepeno a nekada prilično naglo, uvođenjem postupanja koja relativno brzo postaju opšteprihvaćena na globalnom nivou. Na isti način će se u skladu sa trendovima u radnom zakonodavstvu menjati i sadržina nedozvoljenog ponašanja. Jedno delo koje može potencijalno da obuhvati puno raznorodnih postupanja prema radnicima, odnosno osiguranicima socijalnog osiguranja, svakako je dobrodošlo i neophodno.

Međutim, radi efikasnijeg sankcionisanja neželjenih postupanja poslodavaca, ali i poštovanja principa pravne sigurnosti, morala bi se izdvojiti posebna krivična dela i to pre svega ona koja se odnose na najčešća kršenja prava radnika, a koja nisu obuhvaćena preostalim krivičnim delima iz ove grupe. Moglo bi se razmisliti i o preciziranju ove inkriminacije na taj način što će se u njenim okvirima precizirati najčešća, najvažnija kršenja prava (kao posebne radnje ili oblici dela), ali da se lista ostavi otvorenom i za druge slučajeve, što je način koji zakonodavac i inače koristi kod drugih krivičnih dela, kako bi olakšao postupanje onima koji treba da cene određeno ponašanje i izaberu najpodesniju inkriminaciju.

Svakako je izuzetno važno posebno inkriminisati neisplaćivanje zarade, odnosno naknade po osnovu rada (u zavisnosti od oblika radnog an-

gažovanja lica). Neisplaćivanje zarade je česta praksa kod nesavesnih poslodavaca, koji koriste slabe zaštitne mehanizme da bi radnicima uskratili zaradu u celini, ili delimično. Budući da radni sporovi traju značajno dugo, a da se kroz prekršajnu odgovornost ne postiže ni preventivna ni represivna funkcija kaznenog zakonodavstva⁶¹, od izuzetne je važnosti da se prepozna novo krivično delo koje bi jasno i precizno inkriminisalo neisplaćivanje zarada zaposlenima, odnosno naknada za rad radno angažovanim licima. U ranijim istraživanjima⁶², ovo delo je zamišljeno kao kontinuirano ili povremeno neisplaćivanje zarade od strane poslodavca (na primer, tri zarade u kontinuitetu ili tri zarade u periodu od šest meseci). Povremeno neisplaćivanje je važno uvrstiti u dispoziciju dela, jer se često dešava da poslodavci s vremena na vreme isplate jedan manji deo zarade, po pravilu u gotovini i bez odgovarajuće dokumentacije, odnosno bez uplaćivanja pratećih doprinosa. Takođe, važno je razdvojiti poslodavce koji ne žele da isplate zaradu od onih koji to trenutno nisu u mogućnosti. Zbog toga je Zakon o radu predvideo mogućnost privremenog uvođenja minimalne zarade odlukom poslodavca, kada poslodavac zbog lošeg poslovanja i finansijskog stanja nije u mogućnosti da isplati ugovorene zarade radnicima.⁶³ Poslodavac dakle ima mogućnosti da smanji troškove radne snage, ali ne može ići ispod zakonom utvrđenih minimuma. Loše poslovanje ne može biti izgovor za potpunu obustavu isplata zarada. Zbog toga bi trebalo razmišljati u pravcu uvođenja stečaja kod poslodavca koji ne isplaćuje zarade, bez obzira na to da li ima sredstava za redovno poslovanje. Ipak, u domenu preporuka koje se odnose na krivično zakonodavstvo može se konstatovati da će ovo delo postojati uvek kada dođe do neisplaćivanja zarade, a da jedini izuzetak može postojati ukoliko poslodavac u toku perioda koji je određen kao kritičan za postojanje krivičnog dela, odista pokrene stečajni postupak. U svakom drugom slučaju, odgovorno lice kod poslodavca mora biti krivično odgovorno za kršenje zakona. Delo bi trebalo da bude izvršeno i kada zarada nije isplaćena samo jednom radniku, ili manjem broju radnika, a potpuno neisplaćivanje većem broju radnika ili svim radnicima kod poslodavca, moglo bi predstavljati teži oblik ovog dela.

Pored toga, trebalo bi uvesti krivično delo radne eksploatacije. Ovo delo bi opet bilo blanketne prirode, ali bi se mogle u okviru dela precizirati

⁶¹ Mario Reljanović, *Zasnivanje radnog odnosa i mogućnosti suzbijanja faktičkog rada – pravni okvir, praksa i preporuke za unapređenje*, interna studija rađena za potrebe Međunarodne organizacije rada 2021. godine. Neki od zaključaka istraživanja koji idu u prilog malom uticaju prekršajne odgovornosti na nezakonito postupanje poslodavaca su: oko jedne trećine prekršajnih postupaka zastari; veoma često se izriču sankcije koje su ispod propisanog zakonskog minimuma; pokreće se jedan prekršajni postupak za jednu vrstu prekršaja, bez obzira na to koliko je radnika oštećeno nezakonitim postupanjem poslodavca.

⁶² Mario Reljanović *et alia*, *Radna eksploatacija je stvarna – Preporuke radne grupe za sprečavanje radne eksploatacije mladih*, Beograd, 2019, str. 19 – 20.

⁶³ Član 111. Zakona o radu.

neke smernice, kada će se smatrati da postoji radna eksploatacija u skladu sa međunarodnim standardima rada. Imajući u vidu postojeće akademske i normativne definicije radne eksploatacije⁶⁴, može se konstatovati da bi se radna eksploatacija mogla definisati kao „kao korišćenje tuđeg osetljivog položaja povredom prava po osnovu rada, kao i drugih ljudskih prava radnika, radi ostvarivanja imovinske koristi poslodavca, a naročito kada postoji očigledna nesrazmera između garantovanih i eksploatatorskih uslova rada, kršenjem prava na ograničeno radno vreme, prava na odmore i odsustva, prava na zaradu u skladu sa vrednošću ostvarenog rada, dovoljnu za dostojanstven život radnika i njegove porodice, slobode kretanja, sindikalnog udruživanja i delovanja“.⁶⁵ Pri tome se mora jasno naglasiti da pristanak lica da radi pod takvim uslovima, kao i postojanje ugovora kojim su takvi uslovi dogovoreni, ne isključuje postojanje ovog krivičnog dela. U pitanju je dakle delo koje se nalazi između dispozicija iz člana 163. KZ i člana 388. KZ („Trgovina ljudima“). Detaljnije o mogućnostima stvaranja jednog takvog krivičnog dela biće reči u daljoj analizi, u delu koji se odnosi na član 388. KZ.

Usko povezano sa prethodnim razmatranjima, trebalo bi kao poseban oblik krivičnog dela predvideti neisplaćivanje uvećane zarade, kao i drugih primanja i naknade troškova radnicima. Opšte prisutna praksa kod nesave-snih poslodavaca je da ne obračunavaju prekovremeni rad prilikom obračuna uvećane zarade ili ga računaju daleko manje od realnih sati koje je radnik proveo na radu. Postoje i druge zloupotrebe koje se odnose na isplaćivanje raznih naknada, kao što su naknada za prevoz, dnevnice za službeni put, naknada za ishranu na radu i regres za godišnji odmor. Ovde je reč o manjim iznosima naknada na mesečnom nivou, ali i one mogu narasti do značajnih iznosa ako je u pitanju kontinuirana praksa i veći broj radnika koji su uskraćeni za svoja prava. Otuda bi trebalo da se postavi određena granica kada ovakvo postupanje, koje se može kvalifikovati kao prekršaj, prerasta u krivično delo. Ideja je da predviđene novčane kazne budu destimulativne za odgovorno lice da se bavi ovakvim praksama – nešto što do sada nije funkcionisalo u prekršajnom postupku, imajući u vidu slaba zakonska rešenja i pogrešnu praksu tumačenja odredbi Zakona o prekršajima⁶⁶ i Zakona o radu od strane inspektora rada, kako je već pomenuto u prethodnom tekstu.

⁶⁴ Direktiva Evropskog parlamenta i Saveta 2009/52/EZ o sankcijama protiv poslodavac državljana trećih država sa ilegalnim boravkom definiše naročito eksploatatorske uslove rada kao „uslove rada [...] u kojima postoji upadljiva nesrazmera u poređenju sa uslovima rada zakonito angažovanih radnika, a što, primera radi, utiče na zdravlje i bezbednost radnikâ, i vredi ljudsko dostojanstvo“. Videti takođe: Amra Muhović, Nikola Milenović, Tamara Blagojević, „Zabrana prinudnog rada, ropstva i položaja sličnog ropskom“, u: Lj. Kovačević, M. Reljanović (ur.), *Pravni i institucionalni okvir borbe protiv radne eksploatacije*, Beograd, 2018, str. 33 – 58.

⁶⁵ Ljubinka Kovačević, Ključni aspekti zaštite radnika od radne eksploatacije, predavanje na seminaru „Make it Work for Youth – My Way“, održanom 14. 4. 2018. godine u Beogradu (dalje: Ljubinka Kovačević, 2018).

⁶⁶ Zakon o prekršajima, Službeni glasnik RS, br. 65/2013, 13/2016, 98/2016 - odluka US, 91/2019, 91/2019 - dr. zakon i 112/2022 - odluka US.

Posebna inkriminacija bi trebalo da obuhvati postupanje poslodavaca koje se odnosi na rad bez pravnog osnova, odnosno rad „na crno“. Ovo krivično delo može se razlikovati u nekoliko pojava oblika, koji su karakteristično uočeni u praksi:

1) *Rad bez ikakvog pravnog osnova*. Ovo je najkarakterističniji oblik rada „na crno“, kada poslodavac otvoreno ne želi, ili izbegava da zaključi ugovor o radu ili drugi ugovor o radnom angažovanju sa radnikom. Kod ovakvog rada, radnik je ili doveden u zabludu da će ugovor biti potpisan u budućnosti (obično nakon isteka „probnog perioda“, koji po pravilu nije plaćen iako je tako nešto nezakonito) ili mu je predočeno da će u slučaju prijave na obavezno socijalno osiguranje neto zarada postati bruto zarada, odnosno da će poslodavac faktički prevaliti zakonsku obavezu plaćanja doprinosa na njega, pri čemu se radnik slaže da ostane neprijavljen kako bi zadržao isti iznos zarade. Izvršilac dela je u oba slučaja poslodavac, odnosno odgovorno lice kod poslodavca. Čak i kada postoji „saglasnost“ radnika da se prijava ne izvrši, obaveza prijavljivanja je isključivo na poslodavcu. Istovremeno, radnik ne može svojim prihvatanjem ozakoniti postupanje poslodavca, a istovremeno nije ni jedini oštećeni – neuplaćivanje doprinosa čini štetu državi (fondovima obaveznog socijalnog osiguranja), a po pravilu poslodavac koji angažuje radnike bez prijave neće platiti ni porez na zaradu, odnosno druge naknade koje im isplaćuje.

2) *Rad prema ugovoru kojim se prikriva radni odnos*. U ovom slučaju pravni osnov postoji pa se ne može govoriti o klasičnom radu „na crno“, ali je u široj definiciji „nedokumentovanog rada“⁶⁷ (pojam međunarodnog radnog prava koji se kod nas ne upotrebljava u legislativi) i ovaj oblik obuhvaćen zato što se simuliranje nekog drugog pravnog odnosa i/ili pravnog posla uvek vrši kako bi se smanjile poreske obaveze poslodavca i ukupni troškovi koje ovaj ima prema zaposlenom i državi. Karakteristični oblici su zaključenje ugovora o obavljanju privremenih i povremenih poslova sa licem koje se nalazi u faktičkom radnom odnosu (kod kojeg postoje svi elementi radnog odnosa), kao i zaključenje ugovora o poslovnoj saradnji sa

⁶⁷ OECD koristi termin „pokrivena zaposlenost“: „Pokrivena zaposlenost je vrsta radnog angažovanja koja, iako nije nelegalna sama po sebi, nije prijavljena jednoj ili više administrativnim vlastima kojima je to trebalo učiniti, i samim tim vodi ka izbegavanju zakonskih propisa, izbegavanju plaćanja poreza, izbegavanju ili umanjenju davanja za socijalno osiguranje.“ Evropska komisija pod „neregistrovanim radom“ podrazumeva „plaćene aktivnosti koje su zakonite prema svojoj prirodi ali nisu prijavljene javnim vlastima, imajući u vidu razlike u nacionalnim regulatornim sistemima država-članica.“ U Preporuci Međunarodne organizacije rada 204 o prelasku iz neformalne u formalnu ekonomiju, „neformalna ekonomija“ se definiše kao: sve ekonomske aktivnosti radnika i ekonomskih jedinica koje nisu – propisima ili praksom – pokrivena, ili su nedovoljno pokrivena formalnim dogovorima, ali ne uključuju nezakonite aktivnosti, naročito pružanje usluga u vezi sa ili proizvodnju, prodaju, posedovanje ili upotrebu robe koja je zabranjena zakonom, uključujući i nezakonitu proizvodnju i promet droga, nezakonitu proizvodnju i promet vatrenog oružja, trgovinu ljudima i pranje novca, na način na koji su definisani međunarodnim ugovorima.

preduzetnikom koji je zapravo zaposlen kod poslodavca, ali se otvaranjem preduzetničke radnje i zaključenjem ove vrste ugovora prikriva postojanje radnog odnosa.⁶⁸ U svim ovim slučajevima pravni osnov rada postoji, ali ne odgovara faktičkom stanju.

3) *Ugovor o radu ili radnom angažovanju postoji, ali nije izvršena prijava na obavezno socijalno osiguranje.* Poseban oblik koji nije redak u praksi, postoji kada poslodavac zaključi ugovor o radu ili drugi ugovor o radnom angažovanju sa radnikom ali ga nikada ne prijavi na obavezno socijalno osiguranje, niti mu uplaćuje doprinose. Druga varijanta ovakvog nezakonitog postupanja postoji kada poslodavac prijavi radnika prilikom zaključenja ugovora o radu ali ga – bez njegovog znanja – ubrzo potom odjavi, najčešće posle mesec dana ili dva meseca rada. Radnik je tada u zabludi da je uredno prijavljen kod poslodavca, a to nije slučaj.

Posebna pažnja mora se usmeriti na slučajeve zlostavljanja na radu. Za razliku od diskriminacije, zlostavljanje na radu nije inkriminisano kao posebno delo. Jedan njegov oblik možemo pronaći u delu „Polno uznemiravanje“, u čemu će više biti reči u nastavku analize, ali ne postoji krivično delo koje bi se odnosilo na osnovni oblik izvršenja. Pre donošenja Zakona o sprečavanju zlostavljanja na radu⁶⁹ postojali su pokušaji da se zlostavljanje na radu (za koje se često, čak i u sudskoj praksi, upotrebljava strani izraz „mobing“) podvede pod krivično delo iz člana 137. KZ „Zlostavljanje i mučenje“. Ovo krivično delo nije međutim sasvim adekvatno, budući da je kroz stručnu literaturu i sudsku praksu pre svega interpretirano kao inkriminacija koja proističe iz međunarodne Konvencije protiv torture i drugih surovih, neljudskih, ponižavajućih kazni ili postupaka⁷⁰. U ovom instrumentu tortura i slični postupci definisani su kao „nanošenje bola ili teške fizičke ili mentalne patnje licu u cilju dobijanja od njega ili nekog trećeg lica obaveštenja ili priznanja ili njegovog kažnjavanja za delo koje je to ili neko treće lice izvršilo ili za čije izvršenje je osumnjičeno, zastrašivanje tog lica ili vršenje pritiska na njega ili zastrašivanje ili vršenje pritiska na neko treće lice ili iz bilo kojeg drugog razloga zasnovanog na bilo kom obliku diskriminacije ako taj bol ili te patnje nanosi službeno lice ili bilo koje drugo lice koje deluje u službenom svojstvu ili na njegov podsticaj ili sa njegovim izričitim ili prećutnim pristankom“. Ova definicija se praktično i ponavlja u stavovima 2. i 3. člana 137. KZ, dok je u prvom stavu malo blaža, ali nedovoljno precizna formulacija („ko zlostavlja drugog ili prema njemu postupa na način kojim se vređa ljudsko dostojanstvo“) kojom može – ali ne mora – biti obuhvaćeno i

⁶⁸ Videti: Mario Reljanović, „Informacione tehnologije i izazovi u reformi radnog prava“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu* 2/2020, doi: 10.5937/zrpfns54-23133, str. 769 – 772.

⁶⁹ Zakon o sprečavanju zlostavljanja na radu, Službeni glasnik RS, br. 36/2010.

⁷⁰ Zakon o ratifikaciji konvencije protiv torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni ili postupaka, Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori, broj 9/1991.

zlostavljanje na radu. Čini se da je cilj uvođenja ovog krivičnog dela ipak bio značajno drugačiji i da se ne može govoriti o inkriminaciji zlostavljanja na radu u smislu definicije iz stava 1. člana 137. KZ. Sa druge strane, zlostavljanje na radu može predstavljati radnju ili radnje koje sa sobom nose dovoljan intenzitet i društvenu opasnost, da bi ih trebalo označiti kao krivično delo, odnosno predvideti krivičnu odgovornost učinioca. Stoga bi ovo delo moglo da se definiše u okviru podele, odnosno preciziranja, krivičnog dela iz člana 163. KZ, jer prema svojoj prirodi upravo tu i pripada. Ono bi u osnovi imalo definiciju zlostavljanja na radu koja je identična onoj iz Zakona o sprečavanju zlostavljanja na radu: „ko se aktivno ili pasivno ponaša prema zaposlenom ili grupi zaposlenih kod poslodavca na način koji se ponavlja, a za cilj ima ili predstavlja povredu dostojanstva, ugleda, ličnog i profesionalnog integriteta, zdravlja, položaja zaposlenog i koje izaziva strah ili stvara neprijateljsko, ponižavajuće ili uvredljivo okruženje, pogoršava uslove rada ili dovodi do toga da se zaposleni izoluje ili navede da na sopstvenu inicijativu raskine radni odnos ili otkáže ugovor o radu ili drugi ugovor“, može se smatrati zlostavljačem. Zlostavljanjem bi se smatralo i podsticanje ili navođenje drugih na takvo ponašanje. Da bi se razlikovalo od građanskopravnog pojma zlostavljanja, čini se da je ipak važno odrediti težu posledicu, kao što je ozbiljno narušavanje zdravlja, ili otkazivanje ugovora o radu od strane žrtve zlostavljanja. Kao učinilac bi se svakako morao smatrati neposredni izvršilac ovih radnji, kao i podstrekač. Pitanje koje ostaje otvoreno je da li bi i odgovorno lice kod poslodavca, koje propusti da zaštiti žrtvu zlostavljanja u skladu sa zakonom, bilo odgovorno za ovo krivično delo.

U svim navedenim primerima postoji svesna, nezakonita radnja odgovornog lica kod poslodavca, kojom se čini šteta kako radniku, tako i državi (fondovima obaveznog socijalnog osiguranja i budžetu). Ova postupanja su inače okarakterisana kao prekršaji, ali je izvesno da moraju biti specifično prepoznata i kao krivična dela. Granica koja razdvaja prekršajnu od krivične odgovornosti morala bi biti detaljno i precizno određena u samoj dispoziciji krivičnog dela, kako ne bi ostavljala mogućnost tumačenja i diskrecione odluke. Može se vezati za broj oštećenih lica, period u kojem je nezakonita radnja trajala, kao i u odnosu na iznos učinjene štete. Karakteristično je da i sankcija koja se izriče za ovo delo može biti vezana za broj oštećenih lica i utvrđena u odnosu na neki standard koji bi destimulisao odgovorno lice da se bavi takvom nezakonitom praksom – na primer, vezivanje novčane kazne za određeni broj minimalnih zarada za svako lice i svaki mesec u kojem je došlo do kršenja zakona. Novčana kazna je kod ovakvih dela veoma dobro rešenje, ali je sud u obavezi da se pre izricanja kazne bavi i imovinskim stanjem lica u pitanju, a prema slučajevima iz pravosudne prakse, obično se

poslodavci – okrivljeni predstavljaju gotovo kao siromasi ili se pozivaju na teške finansijske prilike. Svakako bi se prilikom izbora sankcije, odnosno odmeravanja (novčane) kazne moralo voditi računa o parametrima o kojima je bilo reči kako bi kazna imala pored specijalno-preventivnih i generalno-preventivne učinke, te ostvarila (novu, od 2019. godine predviđenu) svrhu koja se tiče pravednosti i srazmernosti između učinjenog dela i težine kazne (član 42. stav 1. tačka 4) KZ). U ovakvim slučajevima, takođe bi bilo celishodno odlučivati o imovinskopravnom zahtevu oštećenog u samom krivičnom postupku, kako bi što pre bio obeštećen, što naravno pretpostavlja dobro sastavljen i argumentovan zahtev, blagovremeno prikupljene podatke od značaja za odlučivanje o njemu od strane organa postupka, te na kraju volju suda da odluči o njemu (što, kako praksa inače pokazuje, često nedostaje⁷¹). S tim u vezi može se sugerisati i pomoć oštećenom u smislu određivanja statusa posebno osetljivog svedoka (član 103. ZKP) kome bi bio postavljen i punomoćnik koji bi mu mogao pomoći i oko ostvarivanja prava iz imovinskopavnog zahteva.⁷²

Konačno, trebalo bi obratiti pažnju na radnike koji se nalaze van radnog odnosa. Ovaj oblik rada uređen je Zakonom o radu ali i nizom drugih zakona i suštinski je neusklađen sa međunarodnim standardima rada.⁷³ Radnici van radnog odnosa naročito su izloženi radnoj eksploataciji, dok su njihova prava po osnovu rada praktično nepostojeća.⁷⁴ Iako je Akcionim planom za poglavlje 19, u okviru pristupnih pregovora za članstvo u Evropskoj uniji, uređeno ukidanje, odnosno redefinisavanje rada van radnog odnosa tako da odgovara osnovnim standardima rada⁷⁵, čini se da se to neće dogoditi u bližoj budućnosti. Zbog toga bi trebalo razmišljati o uvođenju osnovnih standarda krivičnopravne zaštite radnika van radnog odnosa, budući da njihov položaj u velikoj meri pretpostavlja legalne mogućnosti radne eksploatacije – što ne znači da su one dozvoljene, naprotiv radi se o neustavnim rešenjima, pa u tom smislu krivično zakonodavstvo može biti jedna od barijera njihove ekstremne primene suprotno svim međunarodnim standardima rada. U okviru toga bi bilo poželjno i da se uvede posebna terminologija u definiciju krivičnog dela, pojam „radnika“ ili „radno angažovanog lica“ koji bi obuhvatio sve forme rada i pružio potpuniju zaštitu radnicima angažovanim van radnog odnosa.

⁷¹ Nenad Stefanović, *Imovinsko pravni zahtev oštećenog u krivičnom postupku*, doktorska disertacija odbranjena na Univerzitetu Privredna akademija u Novom Sadu, 2017, str. 263.

⁷² Slađana Jovanović, „Legal Status of the Injured Person and Victim of Crime“, in: D. Kolarić (ur.) *Archibald Reiss Days*, Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgrade, 2015, vol II, pp. 267-274.

⁷³ Mario Reljanović, *Pravo na rad u Ustavu Republike Srbije*, u: O. Nikolić, V. Čolović (ur.), *Constitutio: Lex Superior*, Beograd, 2021, str. 262 – 265.

⁷⁴ Mario Reljanović, 2019, str. 62 – 65.

⁷⁵ Vlada Republike Srbije, *Akcionni plan za Poglavlje 19 – Socijalna politika i zapošljavanje*, jun 2020, <https://www.minrzs.gov.rs/sr/dokumenti/ostalo/sektor-za-medjunarodnu-saradnju-evropske-integracije-i-projekte/akcionni-plan-za-poglavlje-19-socijalna-politika-i-zaposljavanje>, 3. 3. 2023.

Svakako je poželjno uskladiti terminologiju („invalid“ – „osoba sa invaliditetom“), kao i definisati neke opšte pojmove koji se koriste. Mehaničko praćenje podnaslova iz Zakona o radu da bi se definisalo krivično delo, nije najbolji put ka preciznom i detaljnom regulisanju neželjenog ponašanja.

Na kraju ovog odeljka trebalo bi pomenuti kao mogući uzor za preciziranje dela iz člana 163. KZ rešenje, odnosno rešenja hrvatskog zakonodavca koji se orijentisao na tačno određene povrede prava i u glavi Kaznenog zakona pod nazivom „Kaznena djela protiv radnih odnosa i socijalnog osiguranja“ predvideo pet krivičnih dela i to: „Povreda prava na rad“ (član 131.), „Neisplata plaće“ (član 132.), „Zlostavljanje na radu“ (član 133.), „Povreda prava iz socijalnog osiguranja“ (član 134.) i „Protuzakonito zapošljavanje“ (član 135.).⁷⁶ Kako je u Srbiji najčešći problem neisplaćivanja zarade, to bismo mogli pogledati kako je hrvatski zakonodavac uredio ovu posebnu inkriminaciju: osnovni oblik čini onaj ko ne isplati deo ili celu platu jednom ili više radnika (a kazna je zatvor do tri godine). Istom kaznom će se kazniti ko ne daje podatke ili daje netačne podatke za određivanje plate i na taj način je ne isplaćuje ili isplaćuje delimično. Poseban osnov za oslobođenje od kazne postoji ako je učinilac naknadno uplatio zaostale plate, a nema krivičnog dela kada je do neisplaćivanja došlo zbog nedostatka finansijskih sredstava na računu poslodavca koji nisu nastali sa ciljem izbegavanja isplate zarade. Na kraju, dato je i tumačenje pojma plate: „osnovna plaća i sva druga davanja u novcu ili u naravi koju radnik prima po osnovi rada, u bruto iznosu što uključuje i doprinose iz plaće i na plaću prema posebnom propisu“.

Posebno delo se odnosi na povredu prava iz socijalnog osiguranja, a delo čini onaj koji drugome uskrati ili ograniči pravo iz penzijskog ili zdravstvenog osiguranja ili osiguranja od nezaposlenosti utvrđenog zakonom ili uskrati uplatu doprinosa za zapošljavanje osoba s invaliditetom, ako time nisu ispunjena obeležja nekog drugog krivičnog dela (a kazna je zatvor do jedne godine).⁷⁷

U slovenačkom krivičnom zakonodavstvu takođe postoji posebna grupa krivičnih dela – Krivična dela protiv radnih odnosa i socijalnog osiguranja, s tim što su i ovde inkriminacije preciznije uređene. U članu 196. Krivičnog zakonika Slovenije⁷⁸ je predviđeno krivično delo „Povreda osnovnih prava zaposlenih“: ko svesno postupa protivno propisima koji regulišu zaključivanje i prestanak ugovora o radu, zaradu i naknade koje iz nje proizlaze, radno vreme, vreme za pauzu i odmor, godišnji odmor i

⁷⁶ Kazneni zakon Hrvatske, Narodne novine RH, br. 125/2011, 144/2012, 56/2015, 61/2015 - Ispravak, 101/2017, 118/2018, 126/2019 i 84/2021.

⁷⁷ Više o tome: Dražen Škrtić, *Osnove radnog prava i kaznena djela protiv radnih odnosa*, Veleučilište u Karlovcu, 2013.

⁷⁸ Krivični zakonik Slovenije, Uradni list Republike Slovenije, št. 50/2012.

odstustvo sa rada i zabranu prekovremenog i noćnog rada, tako uskraćujući ili ograničavajući zaposlenom pravo koje mu pripada, kazniće se novčanom kaznom ili kaznom zatvora do jedne godine. Delo dobija teži oblik ukoliko za posledicu ima nezakoniti otkaz ugovora o radu, neosnovano neisplaćivanje tri uzastopne zarade ili gubitak prava zbog neuplaćenih doprinosa (kazna je do tri godine zatvora). Istom kaznom će se kazniti i onaj ko zaključi ugovor o radu pod uslovom da zaposlena ne zatrudni ili rodi dete za vreme zaposlenosti ili zahteva od zaposlene da se obaveže da će u takvom slučaju dati otkaz ili prihvatiti sporazumni raskid ugovora o radu.

Važan problem koji takođe ukazuje na neophodnost potrebe za preciziranjem opisa ovog (ali i drugih dela sa blanketnom dispozicijom, kao što je delo iz člana 169. ili člana 280. KZ) vezan je za primenu principa *ne bis in idem* (ne dva puta o istome). Naime, kod dela tako široko opisanog kao što je slučaj sa dispozicijom iz člana 163. KZ (ili drugih pomenutih), veoma je tanka granica razgraničenja sa prekršajima iz radno-pravnih propisa (Zakon o radu, Zakon o bezbednosti i zdravlju na radu), te u slučaju da je okončan (pa i pokrenut) prekršajni postupak, krivična prijava biva odbačena. Ovakvo postupanje je problematično, jer bi prednost trebalo dati krivičnopravnoj normi, ukoliko su ispunjena obeležja krivičnog dela, kao težeg delikta, a i kako bi se izbegao problem sa podvajanjem istog činjeničnog skupa i njegovim podvođenjem pod opise različitih delikata.⁷⁹ Međutim, onaj ko ceni o kom se deliktu radi (najčešće inspekcija rada) obično poseže za prekršajnim postupkom umesto da podnese krivičnu prijavu ili se konsultuje sa javnim tužilaštvom (koje takođe ima aktivnu legitimaciju i kada je u pitanju podnošenje zahteva za pokretanje prekršajnog postupka, ali je u praksi ne koristi). Zbog toga se dešava da se okonča prekršajni postupak za delo koje ima obeležja krivičnog dela, a nije moguće voditi dva kaznena postupka, zbog povrede principa *ne bis in idem*.

S tim u vezi je Zakon o prekršajima iz 2013. godine formulisao (pomalo nevešto i nejasno) i određena pravila prekršajnog postupka koja daju primat krivičnom postupku, ali bi najbolje bilo kada bi se na vreme nadležni organ opredelio za pravu kvalifikaciju dela u smislu da li je reč o prekršaju ili krivičnom delu (kao što je rečeno, najbolje u konsultaciji sa javnim tužiocem koji, čini se, svoje angažovanje vidi prevashodno u sferi krivičnopravne zaštite). Ovako, uprkos postojanju pomenutih pravila u Zakonu o prekršajima⁸⁰, prema

⁷⁹ Više o tome, kao i o odlukama Evropskog suda za ljudska prava u čuvenim slučajevima Zolotukhin protiv Rusije, Maresti protiv Hrvatske i Muslima protiv Bosne i Hercegovine koji su otvorili ovo pitanje i u našoj sudskoj praksi u: Nataša Mrvić-Petrović, „Poštovanje načela ne bis in idem pri suđenju za slične prekršaje i krivična dela“, *Nauka, bezbednost, policija – Žurnal za kriminalistiku i pravo*, 2/2014 (dalje: Nataša Mrvić-Petrović, 2014), str. 27-39.

⁸⁰ U članu 8, stavu 3. Zakona o prekršajima stoji: Protiv učinioca prekršaja koji je u krivičnom postupku pravnosnažno oglašen krivim za krivično delo koje obuhvata i obeležja prekršaja ne može se za taj prekršaj pokrenuti postupak, a ako je pokrenut ili je u toku, ne može se nastaviti i dovršiti.

članu 181. stavu 1, tačka 7) potrebno je da ovlašćeni podnosilac zahteva za pokretanje prekršajnog postupka u zahtevu navede da li je pokrenut krivični postupak (ili postupak za privredne presteupe) za delo koje obuhvata obeležja prekršaja, te će sud dostaviti spise nadležnom sudu i obavestiti podnosioca zahteva. Ovo se čini potpuno necelishodnim rešenjem, jer u tom slučaju, ukoliko nadležni organ (a obično je u pitanju policija, inspekcijaska služba) ima informacije o tome da je pokrenut krivični postupak, ne bi trebalo ni da podnosi zahtev za pokretanje prekršajnog postupka⁸¹ i time usložnjava procedure i gubi vreme (i svoje i prekršajnog suda). Kako se prekršajni postupak ne pokreće podnešenjem krivične prijave (ili privatne tužbe), postavlja se pitanja šta u situaciji kada je podneta krivična prijava. Zakonodavac je verovatno mislio na te situacije, ali izraz „pokrenut krivični postupak“ im nikako ne odogovara, pa bi bilo potrebno izvršiti preciziranje i sa tim u vezi.

Trebalo bi organizovati obuke za nadležne organe, ili propisati nemogućnost podnošenja zahteva za pokretanje prekršajnog postupka u slučaju da je pokrenut krivični postupak ili do odluke o podnetoj krivičnoj prijavi, npr. njenom odbačaju zbog toga što se ne radi o krivičnom delu, već eventualno prekršaju (što podrazumeva da podnosilac zahteva ima informaciju o pokretanju krivičnog postupka). U vezi sa dobrim i pravovremenim informisanjem važno bi bilo uspostaviti dobre informacione baze i pristup njima od strane svih relevantnih subjekata, na čemu se, koliko smo obavešteni, radi. Sud će spise dostaviti nadležnom sudu i obavestiti podnosioca zahteva i kada u toku postupka sazna da se krivični postupak vodi povodom istog događaj (član 183. stav 3.). Poseban problem je to što Zakonom o prekršajima nije predviđeno donošenje nikakve formalne odluke, pre dostavljanja spisa nadležnom sudu, kao i to što nije rešeno pitanje zaštite procesnih interesa oštećenog kod izbora različitih kaznenih postupaka, što bi trebalo takođe da bude rešeno de lege ferenda.⁸²

S obzirom na aktuelno stanje u normativnoj sferi, saradnja između nadležnih organa (pa i sa oštećenim i/ili njegovim punomoćnikom) bi bila od izuzetnog značaja, s tim da se zaista proceni konkretna situacija na pravi način, uvažavajući težinu konkretnog delikta. Jer, akteulna

⁸¹ Trebalo bi napomenuti i to da se krivični postupak ne pokreće krivičnom prijavom nego (prema članu 7. ZKP): 1) donošenjem naredbe o sprovođenju istrage (član 296.); 2) potvrđivanjem optužnice kojoj nije prethodila istraga (član 341. stav 1.); 3) donošenjem rešenja o određivanju pritvora pre podnošenja optužnog predloga u skraćenom postupku (član 498. stav 2.); 4) određivanjem glavnog pretresa ili ročišta za izricanje krivične sankcije u skraćenom postupku (član 504. stav 1, član 514. stav 1. i član 515. stav 1.); 5) određivanjem glavnog pretresa u postupku za izricanje mere bezbednosti obaveznog psihijatrijskog lečenja (član 523.). Ovo bi značilo da je nivo sumnje ipak nešto viši nego što je bio u vreme podnete krivične prijave, odnosno da je neposredna optužnica, odnosno privatna tužba ipak prošla određenu kontrolu.

⁸² Nataša Mrvić-Petrović, 2014, str. 36.

situacija u praksi neodoljivo podseća na onu u vreme pojave inkriminacije nasilja u porodici (2002. godine) kada su javni tužioci (bar u Beogradu) davali instrukcije policijskim službenicima da „lakša“ dela nasilja u porodici tretiraju kao prekršaje protiv javnog reda i mira (pa su čak prekršajno kažnjavani i učinilac i žrtva, što je, dodatno viktimizovalo žrtvu, te se kasnije od takvog postupanja odustalo), umesto kao novo krivično delo, iako je bilo osnova za to.⁸³ Na ovaj način su tužioci izbegavali bavljenje problemom koji je na početku primene inkriminacije i dalje smatran ne tako važnim, već više privatnim problemom koji ne zavređuje angažovanje javnog tužilaštva. Čini se da se slično dešava i sa radnopravnim deliktima o kojima je reč, a što govori i o minimizovanju njihovog značaja.

Za sada je osnovni kriterijum razlikovanja sličnih kaznenih delikata iz sfere rada na nivou (težine) posledice u datom slučaju (i oblika krivice, jer je za prekršaj dovoljan nehat), ali svakako da to u nekim slučajevima ne ometa nadležni organ da se opredeli za prekršajnopravnu zaštitu kao jednostavniju, lakšu opciju, što kako praksa pokazuje ne mora nužno da odgovara činjeničnom stanju). S tim u vezi napomenimo i da su u prekršajnopravnoj sferi poseban problem kratki rokovi zastarelosti, pa bi u slučaju neadekvatnog opredeljenja za prekršajnopravnu zaštitu (umesto za krivičnopravnu) učinilac mogao lakše da izbegne odgovornost i zaštitu se primenom principa ne bis in idem. Zbog svega navedenog bi najbolje rešenje bilo precizirati opise dela i napraviti jasno razgraničenje između prekršajnopravne i krivičnopravne sfere zaštite kada su u pitanju sporna dela iz oblasti rada.

4.6 STATISTIKA IZVRŠENJA KRIVIČNOG DELA I OSOBENOSTI U PRAVOSUDNOJ PRAKSI

Verovatno zbog širine tumačenja domašaja, u pitanju je najzastupljenije krivično delo u praksi – u posmatranom periodu 2012 – 2021. godina (udeo u ukupnom broju krivičnih prijava vezanih za krivična dela iz glave XVI u posmatranom periodu 2012 – 2021. godina je 85%; kada su u pitanju optužena lica, udeo je je 82%; udeo u osudama (osuđenim licima) je 88%).

Ako se pogleda statistika za period 2012 – 2021. godina, može se primetiti nekoliko pravilnosti i trendova.

⁸³ Slađana Jovanović, *Pravna zaštita od nasilja u porodici*, Beograd, 2011, str. 247-248.

	krivičnih prijava	odbačaji prijava	prekinuta istraga	obustavljena istraga	podignutooptuž. predloga	optužena lica
2012	123	59	0	0	62	76
2013	125	77	0	2	46	77
2014	142	114	0	2	26	79
2015	181	157	0	0	22	55
2016	173	139	0	1	31	39
2017	163	132	0	1	29	34
2018	192	164	0	0	25	21
2019	173	147	0	0	20	20
2020	114	103	0	0	10	13
2021	122	97	0	0	24	28
ukupno	1508	1189	0	6	295	442

Tabela 2: Broj podnetih krivičnih prijava i radnji u pretkrivičnom postupku i povodom optuženja lica za krivično delo iz člana 163. KZ, u periodu 2012-2021. godina⁸⁴

	proglašena krivim	nisu proglašena krivim	zatvor	novčana kazna	uslovna osuda	ostale sankcije
2012	38	38	6	12	20	0
2013	39	38	5	14	20	0
2014	35	44	4	5	26	0
2015	36	19	1	18	17	0
2016	24	15	0	6	16	2
2017	22	12	0	5	17	0
2018	15	6	1	6	8	0
2019	16	4	0	11	5	0
2020	9	4	0	2	7	0
2021	17	11	0	6	10	1
ukupno	251	191	17	85	146	3

Tabela 3: Osude i izrečene sankcije za krivično delo iz člana 163. KZ, u periodu 2012-2021. godina⁸⁵

1) Izuzetno je visok procenat odbačenih krivičnih prijava. Na deseto-godišnjem nivou, on iznosi 78,85%. U pojedinim godinama ide čak i do 90% (90, 35% u 2020. godini). Ako se posmatrani period podeli na dva petogodišnja proseka, zanimljiv je trend porasta odbačaja – u prvom petogodišnjem periodu iznosio je 73,38%, dok je u drugom porastao na 84,16%.

⁸⁴ Izvor: Proračun autora na osnovu podataka iz statističkih godišnjaka Republičkog zavoda za statistiku, *Punoletni učinioci krivičnih dela u Republici Srbiji*, za period 2012 – 2021. godina.

⁸⁵ Izvor: Proračun autora na osnovu podataka iz statističkih godišnjaka Republičkog zavoda za statistiku, *Punoletni učinioci krivičnih dela u Republici Srbiji*, za period 2012 – 2021. godina.

2) U skladu sa prethodnim zapažanjem, broj podignutih optužnih predloga se smanjuje praktično na nivou svake godine, kako u udelu u odnosu na ukupnih broj podnetih krivičnih prijava, tako i u apsolutnim brojevima. Poređenja radi, u 2012. i 2021. godini podnet je jednak broj krivičnih prijava, ali je u 2012. podignuto 2,5 puta manje optužnih predloga.

3) Procenat osuđenih lica u krivičnim postupcima značajno je porastao u periodu 2015 – 2021. godina ali je apsolutni broj osuđenih lica u konstantnom padu, uz manje povećanje u 2021. godini.

4) Kao i kod drugih krivičnih dela, najveći broj izrečenih sankcija su novčane kazne i uslovne osude. Niska je zastupljenost drugih vrsta krivičnih sankcija, a naročito mali broj zatvorskih kazni.

5) Jasan je trend smanjenja udela osuđenih na kaznu zatvora, a povećanja udela novčanih kazni i uslovnih osuda.

Kada je u pitanju primena ove inkriminacije u praksi posmatranih beogradskih osnovnih javnih tužilaštava i sudova, stanje prati opštu sliku o kojoj je bilo reči. U posmatranom petogodišnjem periodu (2018-2022. godine) ova krivična dela su najbrojnija, a najbrojnija su i rešenja o odbacivanju krivične prijave kao ishod postupka. Tako je na teritoriji beogradskih osnovnih javnih tužilaštava pregledano ukupno 59 predmeta.⁸⁶

Najčešći razlog za podnošenje krivične prijave jeste neisplaćivanje zarada (i/ili drugih naknada sa njom povezanih – poreza i doprinosa za socijalno osiguranje, naknade za prevoz, ishranu, regresa za godišnji odmor), sledi nezaključivanje ugovora o radu i neprijavljivanje zaposlenog, uz izostanak i isplatu zarade „na ruke“, nezakonit otkaz, raspoređivanje na drugo (neodgovarajuće rado mesto), povrede prava u pogledu vremena provedenog na radu i korišćenja odmora. Bilo je i napred navedenih kršenja prava u sticaju, ali kako je to već rečeno, bez obzira na to koja su prava (po osnovu rada ili socijalnog osiguranja) uskraćena ili ograničena, može postojati samo jedno krivično delo, s tim što bi trebalo voditi računa o tome kod odmeravanja kazne u datom slučaju.

Kada je u pitanju ishod postupanja po krivičnoj prijavi – u skoro polovini slučajeva (29 predmeta, 49%) krivična prijava je odbačena po osnovu člana 284. stava 1. tačka 1) ZKP, tj. zbog toga što delo koje se stavlja osumnjičenom na teret nije krivično delo iz člana 163. KZ niti drugo krivično delo za koje se goni po službenoj dužnosti, odnosno zbog toga što se u prijavljenom delu ne stiču bitna obeležja dela iz člana 163. KZ niti drugog krivičnog dela za koje se goni po službenoj dužnosti.

Međutim, pažnju su privukle česte konstatacije, tj. konkretizacije ovog osnova za odbacivanje krivične prijave. Prijava se po ovom osnovu odbacuje kada je u međuvremenu došlo do poravnanja poslodavca i zapo-

⁸⁶ Treće OJT - 24 predmeta; Drugo OJT – 24; Prvo OJT – 11 (mada je na spisku predmeta u arhivi/pisarnici Prvog OJT bilo ukupno 47 predmeta, no nije bilo moguće sve izneti na uvid).

slenog (kome najčešće nisu isplaćene zarade za određeni vremenski period, naknade za prevoz, topli obrok, niti su uplaćeni pripadajući porezi i doprinosi za socijalno osiguranje na dugovane iznose). Tako se u jednom predmetu navodi i sledeće: „U prilog tom stavu idu i navodi iz dopisa punomoćnika koji obaveštava tužilaštvo da je po tužbi XX došlo do poravnanja parničnih stranaka, što potvrđuje da je u ovom konkretnom slučaju reč o građanskopravnom odnosu, te da je podnošenje krivične prijave bilo samo vid pritiska na prijavljenog kako bi se realizovalo novčano potraživanje.“ Inače, u pomenutom podnesku punomoćnika podnosioca krivične prijave za krivično delo iz člana 163. KZ stoji da podnosilac krivične prijave ovu povlači i moli tužilaštvo da je odbaci.

Važno je napomenuti da se krivična prijava ne može odbaciti po želji podnosioca, jer ona predstavlja jedan vanprocesni akt kojim se javni tužilac obaveštava o moguće učinjenom krivičnom delu iz njegove nadležnosti, dužan je da je ispita, proveriti osnovanost navoda, odnosno osnova sumnje koji proizlaze iz prijave i priloga koji su uz nju podneti, a kojima se sumnja potkrepljuje. Saglašavanje sa željom podnosioca krivične prijave, čak i kada je on oštećen navodnim krivičnim delom nije moguće, osim u slučajevima kada je propisano da se za krivično delo goni po predlogu oštećenog, što ovde nije slučaj. Ne može se reći da nema krivičnog dela, jer je naknadno, po podnošenju krivične prijave ispravljeno učinjeno nepravo, u konkretnom slučaju – isplaćene neplaćene zarade i ispunjene druge obaveze. Poravnanje na koje se u ovom i drugim slučajevima ukazuje ima svoje krivičnopravno dejstvo, ali tek pred sudom (uskladu sa članom 59. KZ), kada je moguće učinioca po tom osnovu (ispunjenja obaveza iz sporazuma sa oštećenim) osloboditi od kazne (za lakša dela, za koja je propisana novčana ili kazna zatvora do tri godine). Takođe, u slučaju tužilaštva mogao bi se primeniti institut stvarnog kajanja, predviđen članom 284. stavom 3. ZKP koji istina vodi odbacivanju krivične prijave, ali sa posve drugačijim obrazloženjem. Konstatacija da se krivična prijava pojavljuje kao vid pritiska, a da je u pitanju građanskopravni odnos, nije primerena kao deo obrazloženja u rešenju o odbačaju krivične prijave, ali pokazuje odnos tužilaštva prema problemu (na neki način se i ovakva situacija smatra gotovo privatnim problemom).

Neretko se konstatuje da delo u pitanju nije krivično delo po prijemu izveštaja inspekcije rada koja konstatuje da nije bilo povreda propisa na koje se podnosilac krivične prijave poziva, ali i u situacijama kada je bilo povreda koje su u međuvremenu otklonjene po nalogima inspekcije rada. I ovde se postavlja pitanje stvarnog postojanja krivičnog dela, odnosno njegovog nepostojanja pošto su povrede otklonjene, ali naknadno. U ovim slučajevima dolazi do izražaja supsidijarni karakter krivičnog prava, o kome odlučuje samo tužilaštvo u konkretnom slučaju konstatujući često i da je u toku radni spor ili spor pred parničnim sudom, dok je u jednom

slučaju razlog za konstataciju da nema krivičnog dela to što je u toku bio upravni spor. Međutim vođenje radnog spora ne isključuje mogućnost vođenja krivičnog postupka, ako postoji osnov za to. Veoma često se samo konstatuje da delo koje je prijavljeno nije krivično delo, već prekršaj ili predmet nekog drugog postupka (što je nesumnjivo lagodnije rešenje za javnog tužioca koji tako ide linijom manjeg otpora). U ovim slučajevima se najčešće postojanje krivičnog dela isključuje zbog nepostojanja elementa svesti iz opisa dela, odnosno zbog nepostojanja svesnog nepridržavanja propisa, odnosno uskraćivanja ili ograničavanja prava, ili se pak poziva na nepostojanje umišljaja u postupanju ili jednog i drugog, pri čemu se zaključak o nepostojanju svesnog nepridržavanja zakona ili drugih propisa, kolektivnih ugovora i drugih opštiha akata o pravima po osnovu rada i drugim pravima navedenim u članu 163. KZ, odnosno umišljaja (a u nekim slučajevima se govori i o nameri, koja čak i nije obeležje krivičnog dela!) vezuje za okolnosti koje su subjekat poslovanja dovele u nepovoljnu finansijsku situaciju, blokadu računa i slično, što je uslovalo nemogućnost izvršavanja određenih obaveza prema radnicima. Nikako se ne bi moglo reći da je u ovakvim slučajevima nedostajala svest o nepridržavanju propisa, odnosno uskraćivanju ili ograničavanju prava radnicima, odnosno umišljaj u postupanju koji obuhvata navedene elemente krivičnog dela, već je pre u pitanju uvođenje jednog novog, ali zakonom nepropisanog uslova (ne) kažnjivosti ili kvazi uslova kažnjivosti⁸⁷, što takođe upućuje na potrebu za boljim uređenjem opisa ovog dela, te eventualno preciziranjem njegovog subjektivnog supstrata. Mogla bi se i pomenuta okolnost (lošeg poslovanja poslovnog subjekta) koja očigledno proizvodi dejstvo u praksi, pre u smislu isključenja protivpravnosti, a ne subjektivnog obeležja dela takođe precizirati, odnosno valjalo bi utvrditi kriterijume za utvrđivanje ove okolnosti, odnosno mogućnosti njenog uticaja na isključenje protivpravnosti u datom slučaju⁸⁸ ili to predvideti kao osnov za oslobođenje od kazne (kao što je učinio hrvatski zakonodavac).

Tužilaštvo, kada obrazlaže nepostojanje krivičnog dela iz pomenutih razloga, po principu (parafraziramo) – „preduzeće je u finansijskim problemima, dakle nije bilo svesnog nepridržavanja propisa, odnosno nije bilo umišljaja“, često naglašava i da podnosilac prijave može svoja prava ostvariti u drugom postupku ili postupcima. Evo primera: „...Nema svesnog, odnosno eksplicitnog nepridržavanja propisa, prijavljeni priznaje da oštećenju nije isplaćivao zarade, ali razlog su finansijski problemi u kojima se firma

⁸⁷ Aleksandar Stevanović, „Krivično delo povrede prava po osnovu rada i prava iz socijalnog osiguranja – problemi u praksi i potreba za noveliranjem“, *Crimen* 2/2021, str. 171.

⁸⁸ Na primer, u španskom pravu se može govoriti o negativnoj ekonomskoj situaciji onda kada je tokom tri uzastopna kvartala, nivo redovnih prihoda ili prodaje u svakom kvartalu niži od nivoa prihoda ili prodaje koji je bio zabeležen u istom kvartalu prethodne godine: Ana de la Puebla Pinilla, „Cause” in collective dismissal“, *Spanish Labour Law and Employment Relations Journal*, vol. 4, 1-2/2015, str. 29, prema: Ljubinka Kovačević, *Valjani razlozi za otkaz ugovora o radu*, Beograd, 2016, str. 403.

nalazi, te na strani vlasnika i zakonskog zastupnika stoje druge vrste odgovornosti, a oštećena može svoja prava ostvarivati u drugim postupcima.⁸⁹

Čini se da je u praksi tužilaštava od presudnog značaja izveštaj inspekcije rada o spovedenom inspekcijskom nadzoru i utvrđivanju da li su učinjene ili ne određene povrede, kao i da li je pokrenut prekršajni postupak. Kao što je navedeno, samo podnošenje zahteva za pokretanje prekršajnog postupka vodi odbacivanju krivične prijave, sa obrazloženjem da ne postoji krivično delo za koje se goni po službenoj dužnosti, što bi se moglo dovesti u pitanje jer u suštini, zbog stava Evropskog suda za ljudska prava prema kome se ne mogu voditi dva kaznena postupka za isto (prema činjeničnom stanju) delo, predstavlja zapravo smetnju koja trajno isključuje krivično gonjenje. Takođe, samo vođenje prekršajnog postupka ne mora nužno isključiti vođenje krivičnog, a u skladu sa pravilima Zakona o prekršajima (prema kojima bi prekršajni sud prekinuo postupak u slučaju saznanja da je pokrenut krivični postupak), pa čak ni dovršeni prekršajni postupak, a u skladu sa presudom Ustavnog suda UŽ 1285/2012 u čijem obrazloženju stoji da „nepostojanje jasnog razgraničenja između krivičnih dela i prekršaja u srpskom zakonodavstvu ne sme da dovede do situacije da u sudskoj praksi presuđena stvar u prekršajnom postupku predstavlja smetnju za gonjenje učinilaca krivičnih dela“.⁹⁰

Istina, problem sa preklapanjem opisa prekršaja i ovog dela vodi zaključivanju da se u datom slučaju radi o prekršaju, čak i kada ne postoji informacija o tome da je pokrenut prekršajni postupak, koji bi mogao voditi i sam javni tužilac koji je došao do ovog zaključka ili pak inspekcija rada, ali u pregledanim spisima u okviru istraživanja nisu postojale na informacije o tome da je inspekcija obavestena o zaključku javnog tužioca. To bi mogao učiniti i sam oštećeni, jer je i on ovlašćen na podnošenje zahteva za pokretanje prekršajnog postupka (supsidijarno), ali smatramo da bi celishodnije bilo da javni interes u ovakvim slučajevima zaštiti državni organ.

U Zakonu o radu u glavi Kaznene odredbe (članovi 273 – 276a.) predviđeni su brojni prekršaji koji bi mogli ući i u opis krivičnog dela za koje su podnošenje krivične prijave. Na primer, neisplaćivanje zarade, odnosno minimalne zarade (što je i najčešće delo koje se prijavljuje, s tim što se obično radi o neisplaćivanju više zarada ili je više lica u istom problemu) jeste prekršaj iz člana 273. stav 1. tačka 1), a u istom članu su predviđeni i drugi prekršaji koji bi mogli ući i u opis ovako određenog krivičnog dela koje se prijavljuje – nezaključivanje ugovora o radu ili drugog ugovora (tačka 1), otkazivanje ugovora o radu suprotno odredbama Zakona o radu, povrede prava u vezi sa radnim vremenom (član 274. stav 1. tačke 3-6) itd.

Kada je reč o osnovima iz člana 284. stava 1. tačke 2) ZKP, zabeleženi su sledeći: zastarelost (13); smrt okrivljenog (2), presuđena stvar (u

⁸⁹ Prvo osnovno javno tužilaštvo u Beogradu, KT 363/20.

⁹⁰ Više o tome u: Nataša Mrvić-Petrović, 2014, str. 34.

prekršajnom postupku) – (1). Reč je o okolnostima koje trajno isključuju gonjenje, a među njima bi trebalo da bude i pokrenut prekršajni postupak za isto delo (što je inače okolnost koja se u praksi tumači u svetlu nepostojanja krivičnog dela kao osnova za odbacivanje krivične prijave, što nije pravi razlog). Zastarelost je češće apsolutna, ali je bilo i tri slučaja relativne zastarelosti (što podrazumeva da se nije mnogo radilo na ispitivanju osnovanosti krivične prijave). Nastupanju zastarelosti je doprinosilo i to što osumnjičeni nije bio dostupan ili se nije odazivao pozivima, slično je bilo i sa pozivanjem oštećenog/svedoka, pribavljanjem potrebne dokumentacije, kao i dostavljanje prijave nenadležnom tužilaštvu. U jednom slučaju osumnjičeni nije postupio po rešenju inspekcije rada, podnet je zahtev za pokretanje prekršajnog postupka protiv njega, ali je uspeo da odstane nedostupan državnim organima, te je nastupila apsolutna zastarelost.

Iako se radi o krivičnom delu za koje je predviđena novčana kazna ili kazna zatvora do dve godine, nema naročite primene ustanove oportuniteta, koja bi se mogla pokazati kao bolje rešenje od odbacivanja krivične prijave sa problematičnim obrazloženjem, naravno ukoliko postoje mogućnosti za njegovu primenu, te bi ovaj način rešavanja u tom smislu valjalo promovisati (dok se ne izmeni nedovoljno određen opis iz dela iz člana 163. KZ). Reč je o ukupno tri slučaja u kojima je krivična prijava odbačena po osnovu oportuniteta. U jednom slučaju je prijava odbačena primenom instituta oportuniteta, odnosno u slučaju „stvarnog kajanja“ (član 284. stav 2. ZKP) – osumnjičeni je, usled stvarnog kajanja, štetu u potpunosti već nadoknadio, a javni tužilac je, prema okolnostima slučaja, ocenio da izricanje krivične sankcije ne bi bilo pravično. U dva slučaja je primenjen institut odlaganja krivičnog gonjenja (tzv. uslovljenog oportuniteta iz člana 283. stav 1. tačka 2) – osumnjičeni su uplatili određeni novčani iznos na račun propisan za uplatu javnih prihoda).

U slučajevima u kojima je posredi „rad na crno“, krivična prijava se podnosi kada izostane isplata (ili se više zarada isplati „na ruke“). Tako je bilo i u slučaju vozača XX koji je povremeno obavljao poslove za jedno pravno lice, a pošto je račun bio u blokadi zbog lošeg poslovanja, ostale su dve neisplaćene zarade. Poslodavac je po podnošenju krivične prijave (preko punomoćnika) i po prijemu obaveštenja o tome izvršio isplatu za ostalih naknada, ali u ovom slučaju nije utvrđeno da nije bilo krivičnog dela (kao u u nekim gore navedenim, veoma sličnim okolnostima) već je javni tužilac primenio institut uslovljenog oportuniteta, odnosno odlaganja krivičnog gonjenja te je krivična prijava odbačena pošto je prijavljeni poslodavac ispunio obavezu koja mu je naložena – uplatio je 30.000 dinara na račun propisan za uplatu javnih prihoda, za humanitarne ili druge javne svrhe (član 283. stav 1. tačka 2) ZKP).

U drugom slučaju, posredi je takođe bilo neisplaćivanje zarada „na ruke“, zbog loše finansijske situacije, ali je u sporazumu o prestanku radnog

odnosa utvrđena obaveza poslodavca da u određenom roku isplati sve što duguje. Po ispunjenju naložene obaveze – uplate od 40.000 dinara na račun propisan za uplatu javnih prihoda, za humanitarne ili druge javne svrhe, krivična prijava je odbačena.

Trebalo bi napomenuti da je u ovakvim slučajevima, kada dolazi u obzir odlaganje krivičnog gonjenja, nužno više pažnje obratiti na oštećenog i njegovo obeštećenje, jer postoji kao moguća obaveza, predviđena članom 283. stavom 1. tačkom 1) ZKP otklanjanje štetne posledice, ili naknada pričinjene štete. Tako je i u ovom poslednjem slučaju bilo celishodno naložiti ispunjenje i ove obaveze, kako bi se osiguralo blagovremeno isplaćivanje dospelih potraživanja.

Samo u jednom slučaju je primenjen institut tzv. stvarnog kajanja (koji bi sudeći po sličnosti sa mnogim drugim slučajevima mogao biti primenjen u daleko većem broju slučajeva, što bi svakako bilo i primerenije, iako je rezultat isti – odbačaj krivične prijave). Zaposlenom nije isplaćena zarada, ali je prilikom prikupljanja potrebnih obaveštenja utvrđeno da je u međuvremenu zarada isplaćena i da „podnosilac odustaje od krivične prijave“. Javni tužilac je u ovom slučaju odbacio krivičnu prijavu u skladu sa članom 284. stavom 3. ZKP. Naime, u slučaju krivičnih dela za koja je propisana kazna zatvora do tri godine (što je slučaj sa ovim delom) javni tužilac može odbaciti krivičnu prijavu, ako je osumnjičeni usled stvarnog kajanja, sprečio nastupanje štete ili je štetu u potpunosti već nadoknadio, a javni tužilac prema okolnostima slučaja, oceni da izricanje krivične sankcije ne bilo pravično.

Nesumnjivo je da je institut odlaganja krivičnog gonjenja bolje rešenje od odbacivanja krivične prijave sa problematičnim obrazloženjima, jer ipak predstavlja prekor koji se upućuje poslodavcu, pa i njegovo sankcionisanje, dok se u mnogim drugim slučajevima odbacivanja krivične prijave može zaključiti da se nesavestan odnos prema zaposlenima isplati, ili bar ne košta.

Sledeći razlog odbacivanja krivične prijave jeste onaj iz člana 284. stava 1. tačke 3) ZKP – nepostojanje osnova sumnje da je učinjeno krivično delo za koje se goni po službenoj dužnosti (11). I ovaj osnov, tačnije njegova konkretizacija, je u nekim slučajevima sporna. Naime, postoji više slučajeva u kojima se konstatuje da nema osnova sumnje da je učinjeno delo iz člana 163. KZ niti drugo delo za koje se goni po službenoj dužnosti, a kada se ostvari uvid u dato obrazloženje dolazi se do zaključka da se u gotovo identičnim slučajevima utvrđivalo da nema krivičnog dela, odnosno da nema osnova sumnje (iako su iste činjenice utvrđene u oba slučaja). Naime, u obrazloženjima se pojavljuje konstatacija da nema osnova sumnje u pogledu svesnog nepridržavanja zakona i drugih propisa, odnosno umišljaja. Iako su iste radnje preduzete (prikupljanje obaveštenja, saslušanje osumnjičenog, oštećenih, ostvarenje uvida u izveštaje inspekcije rada i dr.)

u nekim slučajevima se (češće) utvrđuje da nema krivičnog dela (zbog nepostojanja svesnog nepridržavanja zakona ili drugih propisa...), a u nekim da nema osnova za sumnju u pogledu tog elementa. Istina, u nekim slučajevima se konstatuje da prijavljeni nije dostupan državnim organima ili da oštećena menja iskaz, ili da nije bilo moguće ostvariti nadzor od strane inspekcije rada zbog toga što relevantna dokumentacija nije bila dostupna ili zato što nije poznata nova adresa prijavljenog pravnog lica. Česte su sledeće formulacije: „nema osnova za sumnju da se prijavljeni nije svesno pridržavao propisa...račun preduzeća je u blokadi zbog finansijskih problema...u pitanju je jedan radnopravni odnos“; „nema osnova sumnje da je postupao sa umišljajem firma je u finansijskim teškoćama, a podneo je zahtev za preknjižavanje obaveza po osnovu poreza i doprinosa sa poreskim kreditom, nema ni elemenata poreske utaje, a za period za koji nije bio zaključen ugovor o radu, eventualno bi se moglo raditi o prekršaju iz člana 273. stav 1. tačka 1) Zakona o radu“. U ovom drugom slučaju bi se moglo postaviti pitanje zašto nije podnet zahtev za pokretanje prekršajnog postupka, jer i sam javni tužilac ima tu mogućnost (član 127. Zakona o prekršajima). Interesantan je i slučaj podnošenja izveštaja policije koji je tretiran kao krivična prijava zbog „rada na crno“ četiri turska državljanina na jednom beogradskom gradilištu. Međutim, u međuvremenu su radnici deportovani, poslodavac je negirao izvršenje dela, a utvrđeno je i da radnja koja je izvodila pomenute radove nije registrovana za izvođenje radova, već je u pitanju trgovinska radnja. Inspekcija rada nije postupala u datom slučaju i zaključeno je da nema osnova za sumnju da je u pitanju delo za koje se goni po službenoj dužnosti.

Kada su u pitanju podnosioci krivične prijave, obično sami radnici koji se smatraju oštećenima (nema posebnog pravila po pitanju podnošenja krivične prijave u smislu da li je podnose sami ili preko punomoćnika, a u nekoliko slučajeva je prijava stigla preko drugih državnih organa – Agencije za sprečavanje korupcije, Višeg javnog tužilaštva – Posebnog odeljenja za suzbijanje korupcije ili policije⁹¹) prijave podnose kada (pre)trpe više povreda prava (naročito neisplaćivanje zarada i drugih za nju vezanih naknada) i kada se uvere da od obećanja poslodavaca ili odgovornog lica neće biti ništa, ili se oni nekorektno ponašaju (izbegavaju pozive, susrete, i sl.). U nekoliko primera, navođeno je da je samim radnicima odgovaralo da im se zarada isplaćuje na ruke iz različitih razloga, ali su češće bili primorani na to zbog nemogućnosti da nađu bolje rešenje, odnosno posao i da se suprotstave poslodavcima od kojih „zavise“, što upućuje na potrebu i za boljom edukacijom radnika i kontrolom poslodavaca i njihovog postupanja, pre nego što se problemi pojave. Karakterističan je (očekivano) usamljen slučaj radnice koja je podnela krivičnu prijavu protiv direktorke koja joj

⁹¹ Podnosioci prijava su iznosili navode o korupciji u pravnom licu u kome su radili, dok je osnovni razlog bio neisplaćivanje zarada i druge povrede prava po osnovu rada.

nije isplatila dnevnicu za jedan dan (koliko je radila) i što je njene podatke poslala Nacionalnoj službi za zapošljavanje. Naime, radnica se nije pojavila sutradan na poslu, upravo zbog slanja podataka Nacionalnoj službi za zapošljavanje s ciljem zaposlenja, s obrazloženjem da joj je naneta šteta, „jer će se sada voditi kao zaposlena i izgubiće naknadu koju je primala sa biroa“. Javni tužilac je u obraloženju rešenja o odbacivanju krivične prijave naveo „prijavljena je pokazala spremnost da legalno posluje, preduzela potrebne radnje radi zapošljavanja, podnela prijavu Nacionalnoj službi za zapošljavanje, sastavila pisani ugovor, te isplatila i dnevnicu, što je sve papirološki dokumentovano, to nisu ostvareni elementni krivičnog dela iz člana 163. KZ niti drugog krivičnog dela za koje se goni po službenoj dužnosti“.

Očekivano je mali broj sudskih presuda u posmatranom periodu u beogradskim osnovnim sudovima, pa je uputno sve prokomentarisati. Ostvaren je uvid u pet presuda, i to: dve presude kojom se optužba odbija (zbog zastarelosti), dve u kojima je izrečena uslovna osuda i jednu kojom je izrečena novčana kazna.

Apsolutna zastarelost krivičnog gonjenja je u jednom slučaju nastupila zbog veštog opstruisanja od strane okrivljene i njenog punomoćnika. Naime, okrivljena koja je negirala delo se preselila u inostranstvo i obećavala preko punomoćnika dolazak na ročišta, koja su se više puta odlagala. Bilo je prezentovanja i kupljenih avionskih karata i jednom je zaista došla na ročište, ali je na kraju nastupila zastarelost. Posredi je bilo zasnivanje faktičkog radnog odnosa na veb-portalju firme čiji je okrivljen bila zakonski zastupnik. Okrivljena je četvorici oštećenih obećavala potpisivanje ugovora o radu, uplatu poreza i doprinosa za socijalno osiguranje, isplaćivala zaradu na ruke jedno vreme, a onda i to prestala. U pitanju je bio period od deset meseci neizvršavanja obaveza, odnosno povređivanja prava. Rezultat je presuda kojom se optužba odbija zbog apsolutne zastarelosti.

I u drugom slučaju apsolutne zastarelosti, okrivljeni i branilac su nedolascima uticali na odlaganje više ročišta, a zanimljiv je iskaz oštećene kojoj je okrivljeni ostao dužan osam zarada, a nije dobijala ni listiće o obračunu zarade. Ona se najpre obratila inspekciji rada, koja ju je uputila „u Palatu pravde da podnese krivičnu prijavu“, što je ona i učinila (po njenom kazivanju), „jer joj je bilo dosta obećanja da će joj zarade biti isplaćene“. Utvrđeno je da je poslodavac zapao u finansijske teškoće, da je uskoro usledio stečaj o čemu okrivljena (kako tvrdi) ništa nije znala. Branilac je izneo da su svi zaposleni obavešteni o stečaju, odnosno o pravima iz stečajnog postupka, dok je tužilac tvrdio da je u periodu za koji nisu isplaćene plate račun bio aktivan, odnosno firma nije bila u stečajnom postupku. Protivio se ispitivanju novih svedoka, jer bi to vodilo odugovlačenju postupka, a istakao je i da mu je poznato da je protiv okrivljenog podneto i više zahteva za pokretanje prekršajnog postupka

zbog neisplaćivanja zarada zaposlenima. Usledio je štrajk advokata, pa je naredno ročište odloženo zbog nedolaska punomoćnika oštećene i branioca okrivljenog, te je konačno nastupila i apsolutna zastarelost i doneta je presuda kojom se optužba odbija.

Uslovna osuda je izrečena okrivljenoj koja je šest godina vodila dom za stara lica sa oko 20 korisnika, koji nije bio registrovan u Agenciji za privredne registre kao takav, već kao radnja za privremeni smeštaj, te je zapravo izveštaj policije i to odeljenja za privredni kriminal tretiran kao krivična prijava. Okrivljena nije sa oštećenima (dve oštećene) zaključila ugovore o radu, nije plaćala zarade (samo je jednu isplatila, a onda su usledila obećanja da će sve biti u redu, te je jednoj oštećenoj ostala dužna šest zarada, a drugoj jednu), doprinose za penzijsko i invalidsko osiguranje, naknade za troškove prevoza i ishranu, niti je donela rešenja o otkazu ugovora o radu, čime je izvršila krivično delo povreda prava po osnovu rada i socijalnog osiguranja iz člana 163. KZ. Okrivljena je priznala delo, ali je dodala i da je ove dve oštećene zaposlila „da bi im učinila, iz humanih razloga, da se jedna od njih, inače profesorka po profesiji nije nigde mogla zaposliti zbog svog lošeg karaktera, ali da zbog finansijskih teškoća (pošto je otkriveno da dom nije registrovan) nije mogla da izmiri svoje obaveze“. Navela je i da se dogovorila sa oštećenima da ne zakluče ugovore i da platu dobijaju na ruke. Okrivljenoj su utvrđene kazne zatvora od po šest meseci (za oba dela, tj. za obe oštećene), a potom jedinstvena kazna od 10 meseci na koju je uslovno osuđena (sa rokom proveravanja od dve godine). Stranke su se odrekle prava na žalbu, pa presuda nije imala obrazloženje. Okrivljena je oslobođena troškova postupka, a oštećene su upućena na parnični postupak radi ostvarivanja imovinskopravnih zahteva. Prema navodima oštećenih i drugi radnici su bili neprijavljeni i kao i njih dve radili prekovremeno, noću i nedeljom, što nije plaćano. Otkaze su dobile usmeno, preko kćerke okrivljene koja ih je potom uspešno izbegavala na sve moguće načine. Ovaj primer takođe govori o tome kako se nepridržavanje propisa isplati, a mogla bi se postaviti i neka pitanja u vezi sa podacima iz spisa: šta je sa ostalim radnicima i njihovim pravima, ako je tačno da su i njima prava bila povređivana i šta je sa tim što je dom za stare bio neregistrovan, a radio je tako dugo i sa toliko korisnika i osobljem koje je moglo bi se reći eksploatisano. Jedna od oštećenih je i samohrana majka koja je morala, kako sama kaže, da prihvati ovakve uslove. Čini se da je dodatno trebalo istražiti iskorišćavanje teških prilika radnika u ovakvim uslovima, a imajući sve navedeno u vidu.

Druga uslovna osuda je izrečena okrivljenom koji zaposlenoj nije isplatio naknade zarada za vreme odsustvovanja sa rada radi nege deteta za pet meseci, čak ni kada mu je inspekcija rada to naložila svojim rešenjem. Pored obaveze da u roku od jedne godine od pravnosnažnosti presude ne učini novo krivično delo (uz pretnju kaznom zatvora od četiri meseca)

određena je i obaveza naknade neisplaćenog duga oštećenju u roku od osam meseci od pravosnažnosti presude, pod pretnjom opoziva uslovne osude ukoliko ne izvrši pomenutu obavezu. Okrivljeni je kod tužioca negirao delo, ali je iskaz promenio kada je video rešenje inspekcije rada. Izbegavao je dolazak na pretres, pa je izdata naredba za njegovo dovođenje. Na pretresu je priznao delo, pokajao se, ali u svoju odbranu rekao sledeće: „Ja sam kao privatnik, preduzetnik punio budžet države Srbije, redovno plaćao porez, a da ova ovde oštećena nikad nije radila, samo je rađala decu da bi se izdržavala od socijalne pomoći. Ja sam zbog dugova morao da zatvorim radnju. I ja imam decu, troje dece, a od ove države ništa nikad nisam uzeo. Žao mi je zbog svega.“ I ovaj primer govori o ogorčenosti nesavesnih poslodavaca koji radnike omalovažavaju i kada im nedostaje adekvatna argumentacija za odbranu u krivičnom postupku, a prethodno su ih omalovažavali i povređivali uskraćivanjem prava koja im pripadaju. U ovom slučaju je oštećenju (prodavačici i čistačici u radnji okrivljenog) Odeljenje za imovinsko-pravne, stambene i poslove pravne pomoći jedne beogradske opštine sastavilo krivičnu prijavu, što je dobar primer delovanja sistema besplatne pravne pomoći.

U samo jednom slučaju izrečena je kazna, i to novčana kazna u iznosu od 80.000 dinara, stranom državljaninu koji je kao zakonski zastupnik stranog pravnog lica koje je poslovalo u Srbiji angažovao radnika, takođe stranca, „na crno“, odnosno nije u skladu sa članom 4. Zakona o uslovima za zasnivanje radnog odnosa sa stranim državljanima⁹² podneo zahtev za odobrenje zasnivanja radnog odnosa sa oštećenim, niti je u skladu sa članom 30. stavom 1. Zakona o radu sa oštećenim zaključio ugovor o radu, niti mu je u skladu sa članom 16. stavom 1. Zakona o radu isplatio zaradu za jedan mesec, te suprotno obavezi iz člana 51. stav 1. Zakona o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje nije obračunavao i plaćao doprinose za finansiranje obaveznog u periodu postojanja faktičkog radnog odnosa čije je uskratilo oštećenom pravo na zaradu i na obavezno penzijsko i invalidsko osiguranje, zdravstveno osiguranje i osiguranje za slučaj nezaposlenosti, čime je izvršio krivično delo iz člana 163. KZ. Okrivljeni se pokajao, priznao delo, stranke su se odrekle prava na žalbu, te presuda nema obrazloženje. Inače, izrečena kazna od 80.000 dinara je bliža minimumu predviđene kazne za krivično delo iz člana 163. KZ imajući u vidu da je za dela za koja je predviđena kazna zatvora do dve godine, predviđen raspon novčane kazne od 50.000 do 500.000 dinara (član 50. stav 3. tačka 4) KZ). I na osnovu ovog primera (kao i prethodnih) mogli bismo zaključiti da se vršenje krivičnog dela iz člana 163. KZ isplati.

U vezi sa ovim krivičnim delom trebalo bi ukazati i na presudu Vrhovnog kasacionog suda Republike Srbije od 3. marta 2020. godine kojom

⁹² Zakon o uslovima za zasnivanje radnog odnosa sa stranim državljanima, Službeni list SFRJ, br. 11/1978 i 64/1989, Službeni list SRJ, br. 42/1992, 24/1994 i 28/1996 i Službeni glasnik RS, br. 101/2005 – dr. zakon.

je, po zahtevu za zaštitu zakonitosti, utvrđena povreda krivičnog zakona iz člana 439. tačke 1. ZKP, u korist okrivljenog. Naime, i u prvom i u drugom stepenu je utvrđeno (potvrđeno) da delo koje je okrivljeni učinio nije krivično delo. Sud konstatuje da iz dispozitiva optužnog akta proizilazi da je okrivljenom stavljeno na teret da se u mestu i u vreme bliže opisanim u optužnom aktu, kao vlasnik preduzetničke radnje za iskop zemlje, zemljane radove i prevoz XX, u stanju uračunljivosti, sa umišljajem, svesno nije pridržavao Zakona o radu, kolektivnih ugovora i drugih opštih akata o pravima po osnovu rada, o pravima iz socijalnog osiguranja i time oštećenom YY uskratio i ograničio prava koja mu pripadaju, na taj način što je oštećenog angažovao kao zaposlenog na radnom mestu vozača kamiona u preduzetničkoj radnji, sa kojim nije zaključio ugovor o radu, nije donosio akte o korišćenju godišnjeg odmora i istog nije prijavio kod nadležnih Fondova za zdravstveno osiguranje, zdravstvenu zaštitu, penzijsko i invalidsko osiguranje i oštećenom nije uplaćivao poreze i doprinose za pomenuti period, i tako u bitnom uskratio prava oštećenom koja mu pripadaju, pri čemu je bio svestan svoga dela i hteo njegovo izvršenje, čime je izvršio krivično delo povreda prava po osnovu rada i prava iz socijalnog osiguranja iz člana 163. Krivičnog zakonika. Naime, u dispozitivu optužnog akta navedeno je da se okrivljeni nije pridržavao Zakona o radu, kolektivnih ugovora i drugih opštih akata o pravima po osnovu rada, o pravima iz socijalnog osiguranja, i iz istog, po oceni Vrhovnog kasacionog suda, proizilaze činjenice i okolnosti koje u dovoljnoj meri čine jasnom radnju izvršenja krivičnog dela koje je predmet optužbe, kao i sva zakonska obeležja krivičnog dela iz člana 163. KZ, kako se to osnovano ističe u podnetom zahtevu Republičkog javnog tužioca. Shodno iznetom, a imajući u vidu radnju krivičnog dela iz člana 163. KZ, samim navođenjem radnji koje okrivljeni propustio da učini (sa oštećenim koga je angažovao kao zaposlenog na radnom mestu vozača kamiona, u preduzetničkoj radnji, nije zaključio ugovor o radu, nije donosio akte o korišćenju godišnjeg odmora, nije istog prijavio kod nadležnih fondova za zdravstveno osiguranje i penzijsko i invalidsko osiguranje, i oštećenom nije uplaćivao poreze i doprinose za pomenuti period, a koje su dovele do toga da su oštećenom uskraćena prava koja mu pripadaju), po nalaženju Vrhovnog kasacionog suda, iz dispozitiva optužnog akta jasno proizilazi u čemu se ogledaju propusti okrivljenog, koji je na taj način u bitnom uskratio prava oštećenom koja mu pripadaju i zbog čega u konkretnom slučaju, nije neophodno citiranje blanketnih normi, niti pozivanje na iste u dispozitivu optužnog akta. Sledstveno navedenom, niže-stepeni sudovi su pogrešno zaključili da opisano delo nije krivično delo, pa je oslobađanjem okrivljenog od optužbe za krivično delo za koje je optužen, po nalaženju Vrhovnog kasacionog suda, učinjena povreda krivičnog zakona iz člana 439. tačke 1. ZKP u korist okrivljenog.⁹³

⁹³ Presuda Vrhovnog kasacionog suda Srbije, Kzz 140/2020 od 3. marta 2020. godine.

Događaj, odnosno povrede opisane u ovoj presudi su manje-više iste one o kojima je bilo reči i ranije, a o kojima pravosuđe, čini se, nevoljno odlučuje/utvrđuje da je u pitanju krivično delo, minimizuje njihov značaj i prebacuje ih u drugu sferu odlučivanja – prekršajnopravnu, radnopravnu, građanskopravnu. Najveći broj ovakvih događaja ne dobije sudski epilog, a i u ovom slučaju sudovi (prvostepeni i drugostepeni) su utvrdili nepostojanje krivičnog dela i optuženog oslobodili od optužbe. U najvećem broju slučajeva iz uzorka tužilaštvo je rešilo to pitanje odbacivanjem krivične prijave, takođe sa (najčešćim) obrazloženjem da nije u pitanju krivično delo. Može se dakle zaključiti da ni sudovi ne pridaju veći značaj ovim krivičnim delima, doživljavajući ih verovatno kao dela koja su im na neki način nametnuta (a prevashodno pripadaju drugoj sferi prava) i koja nedovoljno dobro razumeju, a naročito njihovu društvenu opasnost.

5. POVREDA PRAVA PRI ZAPOŠLJAVANJU I ZA VREME NEZAPOSLENOSTI (ČLAN 164. KRIVIČNOG ZAKONIKA)

- (1) *Ko svesnim kršenjem propisa ili na drugi protivpravan način uskrati ili ograniči pravo građana na slobodno zapošljavanje na teritoriji Srbije pod jednakim uslovima, kazniće se novčanom kaznom ili zatvorom do jedne godine.*
- (2) *Kaznom iz stava 1. ovog člana kazniće se i ko se svesno ne pridržava zakona ili drugih propisa ili opštih akata o pravima građana za vreme nezaposlenosti i time nezaposlenom licu uskrati ili ograniči pravo koje mu pripada.*

Ljudsko pravo na rad između ostalog podrazumeva da država stvori preduslove da svaki pojedinac može da ga ostvari, u skladu sa svojim sposobnostima i profesionalnim afinitetima. Kako se često ističe u stručnoj literaturi, to ne podrazumeva pravo na punu zaposlenost⁹⁴ odnosno tržište rada sa nultom stopom nezaposlenosti, već pravo pojedinca da od države očekuje asistenciju u zapošljavanju. Ova asistencija pre svega se sastoji od stvaranja sistema zapošljavanja i funkcionalnog tržišta rada, na kojem svako lice može da ponudi svoj rad poslodavcima, kao i pravo poslodavaca da imaju pristup takvom tržištu na kojem bi slobodno mogli da biraju između najkvalitetnijih kadrova koji se u tom trenutku nude. Proces zapošljavanja posmatra se dakle kao esencijalna komponenta ljudskog prava na rad. Ukoliko pojedinac ne može da pristupi zapošljavanju, pravo na rad ostaje samo formalno proklamovano i ne može se realizovati.

Izgrađeni sistem zapošljavanja podrazumeva da postoji centralna nacionalna služba zapošljavanja koja pruža usluge zapošljavanja licima bez naknade, kao i mogućnost da uz državnu nacionalnu službu to rade i privatne agencije za zapošljavanje. Tokom vremena se lepeza potencijalnih pružalaca usluga zapošljavanja značajno razvila, tako da njih na savremenom tržištu rada pružaju i agencije za privremeno zapošljavanje, studentsko-omladinske zadruge, organizacije civilnog društva, agencije koje se bave pronalaženjem talenata i specijalizovanih radnika (takozvane *head-hunting* agencije), pa čak i specijalizovani internet portali i platforme

⁹⁴ Mario Reljanović, Ljubinka Kovačević, Ivana Krstić, Aleksandra Petrović, *op.cit.* (u štampi).

za zapošljavanje. Svima njima je zajedničko da moraju biti kontrolisani od strane države i licencirani za poslove kojima se bave.

U Republici Srbiji, zapošljavanje je regulisano Zakonom o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti⁹⁵ i Zakonom o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom, kao i nizom drugih zakona koji se direktno ili posredno odnose na određene aspekte zapošljavanja, ili određene pružaocce usluga zapošljavanja.⁹⁶ Kao nosioci poslova zapošljavanja prepoznati su Nacionalna služba za zapošljavanje (u daljem tekstu: NSZ) i agencije za zapošljavanje. Faktički, nosioci poslova zapošljavanja su međutim i agencije za privremeno zapošljavanje iz Zakona o agencijskom zapošljavanju⁹⁷, dok je niz drugih navedenih entiteta koji se aktivno bave poslovima zapošljavanja za sada neregulisan.

Inkriminacija iz stava 1. člana 164. KZ štiti princip jednakosti u pristupu tržištu rada. Osnovni postulat slobode zapošljavanja ogleda se u slobodnom funkcionisanju tržišta rada. Sa jedne strane, svako lice koje traži zaposlenje može se prijaviti kod NSZ ili agencije za zapošljavanje, u cilju traženja posla ili – pod određenim uslovima – u cilju unapređenja kvalifikacija radi povećanja konkurentnosti na tržištu rada. Tražilac posla koji ne želi da koristi ove usluge, nije ni na koji način na to primoran. Isto je i sa poslodavcima. Poslodavci koji imaju potrebu za radnicima mogu koristiti usluge NSZ i agencija za zapošljavanje ali mogu radnike tražiti i samostalno, na način koji izaberu i za koji smatraju da im najviše odgovara u konkretnim okolnostima (brzina nalaženja kandidata, kvalitet ponude, i slično). Sloboda izbora uključuje i pravo svakog pojedinca, ili poslodavca, da se pojavi na tržištu rada ako tako odluči. Svako ponašanje koje vodi suprotnom ishodu, sprečavanju slobodnog zapošljavanja, potencijalno predstavlja ovo krivično delo.

Trebalo bi dalje napomenuti da je slobodno zapošljavanje istinski slobodno samo ukoliko se obavlja pod jednakim uslovima. Ovo je antidiskriminaciono pravilo koje podrazumeva da sloboda zapošljavanja ne postoji ukoliko je formalno omogućen pristup tržištu rada, ali su uslovi koji se postavljaju za određene kategorije lica koja traže zaposlenje takvi da dovode do neopravdanog i nedozvoljenog razlikovanja na tržištu rada. Ovaj oblik diskriminacije je veoma čest, možda i najčešći javni oblik diskriminisanja uopšte.⁹⁸ Diskriminacija pri zapošljavanju može se javiti u više

⁹⁵ Zakon o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti, Službeni glasnik RS, br. 36/2009, 88/2010, 38/2015, 113/2017, 113/2017 - dr. zakon i 49/2021.

⁹⁶ Kao što su na primer: Zakon o zapošljavanju stranaca (Službeni glasnik RS, br. 128/2014, 113/2017, 50/2018 i 31/2019), Zakon o oglašavanju (Službeni glasnik RS, br. 6/2016 i 52/2019 – drugi zakon), Zakon o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje, Zakon o socijalnom preduzetništvu (Službeni glasnik RS, br. 14/2022), Zakon o pojednostavljenom radnom angažovanju na sezonskim poslovima u određenim delatnostima (Službeni glasnik RS, br. 55/2018).

⁹⁷ Zakon o agencijskom zapošljavanju, Službeni glasnik RS, br. 86/2019.

⁹⁸ *Diskriminacija na tržištu rada*, Poseban izveštaj Poverenika za zaštitu ravnopravnosti, Beograd, 2019, str. 18-19.

različitim fazama i može biti izvršena od strane različitih aktera koji učestvuju u poslovima zapošljavanja. Karakteristično je uskraćivanje zaposlenja pripadnicima određenih grupa, kao što su osobe sa invaliditetom ili pripadnici nacionalnih i etničkih zajednica, odnosno drugim licima za koja zbog njihovih ličnih karakteristika postoje negativne percepcije radne sposobnosti, veština i konkurentnosti na tržištu rada.

Kod pristupa tržištu rada treba razlikovati jednakost i ravnopravnost. Jednakost je samo jedan izraz potpunog odsustva diskriminatornih uslova i podrazumeva da su svi poslovi dostupni svakom licu pod istim uslovima. Da bi se međutim postiglo potpuno jednako postupanje prema svim kandidatima za posao, potrebno je uvesti i princip ravnopravnosti. On se odnosi na stvaranje uslova svim kandidatima tako da budu faktički jednaki prilikom traženja posla, odnosno u postupku zapošljavanja, a imajući u vidu da nisu sva lica pristupila tržištu rada sa identičnih početnih pozicija. Jednakost na primer podrazumeva da svi kandidati za neki posao polažu isti test koji je napisan na papiru, njima razumljivim jezikom. Svako ko rešava test ima na prvi pogled iste šanse da iskaže svoje znanje i na osnovu kriterijuma stručnosti dobije zaposlenje. Međutim, ravnopravnost podrazumeva i da oni koji testu pristupaju iz drugačijih početnih pozicija, imaju osigurane upravo takve jednake šanse za uspeh. Tako u prethodnom primeru slepom licu ništa ne znači što je dobilo pitanja identična onima koja su dobili i ostali kandidati, ako ne može da pročita papir na kojem su napisana – tom licu je potrebno obezbediti test odštampan brajnim pismom, da bi ono imalo realno identične šanse za njegovu rešavanje kao i ostali kandidati. Ravnopravnost ne znači da se podrazumevaju identični uslovi zapošljavanja za sve kandidate, već uslovi koji su prilagođeni svakom licu pojedinačno, tako da na kraju svi kandidati za posao imaju jednake početne pozicije u kojima mogu da dođu do izražaja isključivo one karakteristike koje su važne za obavljanje konkretnog posla.

Potrebno je razmotriti i princip razumne akomodacije poslodavca. Njegova primena podrazumeva da poslodavac uloži sredstva u pristupačnost radnog mesta, radni prostor i proces rada, tako da osobe sa invaliditetom mogu da obavljaju svoje poslove nesmetano. Drugim rečima, kroz razumnu akomodaciju radnik sa invaliditetom stiče ravnopravne uslove za obavljanje rada, kao i ostali radnici. Od poslodavca se ne može očekivati da pristupi troškovima koji bi ugrozili njegovo poslovanje ili ga učinili neisplativim (otuda je upotrebljen izraz „razumna“ akomodacija). Ali ukoliko poslodavac već pri samom razgovoru za posao, ili u drugim fazama zapošljavanja odnosno komunikacije sa kandidatom za posao sa invaliditetom, neosnovano ističe da taj posao kandidat neće moći da obavlja zbog ograničene radne sposobnosti, odnosno zdravstvenog stanja, takvo ponašanje poslodavca i aktivno obeshrabrivanje kandidata za posao jeste nedozvoljeno i može značiti da je kandidat za posao sa invaliditetom diskriminisan.

Zakonom je određeno da razlikovanje mora biti učinjeno svesno, što podrazumeva da neće svaki oblik diskriminacije predstavljati ovo krivično delo. Diskriminacija je objektivna činjenica koja postoji uvek kada postoji diskriminatorna posledica, bez obzira na umišljaj učinioca. Krivično delo povrede prava pri zapošljavanju će međutim postojati samo kada je kršenje zakona bilo posledica svesne odluke učinioca da uskrati neko pravo licu koje se nalazi u postupku zapošljavanja.

Takođe, povreda prava pri zapošljavanju može postojati kada se licu onemogućí pristup tržištu rada kroz nezakonito ponašanje savetnika za zapošljavanje ili drugog lica koje je uključeno u postupak zapošljavanja u okviru NSZ, ili u agenciji za zapošljavanje. Isti ishod će postojati ako se lice bez valjanog i zakonom određenog razloga obriše sa evidencije tražilaca poslova. Zakon o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti sadrži veoma diskutabilnu odredbu kojom se ograničava sloboda izbora zanimanja, odnosno zaposlenja.⁹⁹ Međutim, nezavisno od aktuelnih zakonskih rešenja, svako postupanje koje nije u skladu sa zakonom može se smatrati potencijalnom radnjom izvršenja krivičnog dela iz stava 1.

Inkriminacija iz stava 2. člana 164. odnosi se na prava u slučaju nezaposlenosti. Ova prava su takođe regulisana Zakonom o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti. NSZ je institucija koja omogućava vršenje ovih prava, pod uslovima i na način uređen zakonom. Drugim rečima, krug potencijalnih izvršilaca ovog krivičnog dela je naizgled ograničen na savetnike za ostvarivanje prava iz osiguranja za slučaj nezaposlenosti NSZ. Međutim, šire shvatanje ovog dela može dovesti i do drugih zaključaka. Na primer, poslodavac koji odjavi zaposlenog na pogrešan način, tako da zaposleni ne može da ispuni uslove potrebne za ostvarivanje prava iz osiguranja za slučaj nezaposlenosti, takođe može biti izvršilac krivičnog dela. Isto se odnosi na poslodavca koji namerno dovede zaposlenog u zabludu da će moći da ostvari ova prava i ako na primer zaključi sa poslodavcem sporazum o prestanku radnog odnosa – ovo je čest primer u praksi, gde se poslodavci služe ili zabludom, nedovoljnim poznavanjem prava od strane zaposlenog, ili prinudom, kada zaposleni zaključi ovaj sporazum bez postojanja stvarne volje.

Prava iz osiguranja za slučaj nezaposlenosti svode se na isplatu naknade za slučaj nezaposlenosti i plaćanje pripadajućih doprinosa. U tom smislu je ograničen broj radnji koje bi se mogle smatrati nedozvoljenim:

- nedozvoljeno uskraćivanje korišćenja prava nezaposlenom licu, iako su ispunjeni svi zakonom predviđeni uslovi;
- pogrešan obračun naknade, ili pogrešan obračun perioda u kojem će se koristiti pravo na naknadu;
- neisplaćivanje naknade i/ili neuplaćivanje pripadajućih doprinosa iako je nezaposlenom licu utvrđeno pravo na ista;

⁹⁹ Član 33. Zakona o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti.

- nedozvoljeni prekid isplate naknade ili uplate doprinosa;
- nedozvoljeni zahtev za vraćanje uplaćenih sredstava na ime naknade i pripadajućih doprinosa.

Jasno je da će pojedine od navedenih radnji biti izuzetno retke u praksi, posebno imajući u vidu automatizaciju sistema isplate nakon inicijalnog rešenja kojim se utvrđuju prava iz osiguranja za slučaj nezaposlenosti. Stoga će najverovatnije radnje biti upravo u pogrešnoj primeni zakona ili pogrešnom utvrđenju činjenica koje će dovesti do netačne sadržine ovog rešenja.

U posmatranom periodu 2012 – 2021. godina, ukupno je podneto 37 krivičnih prijava za ovo krivično delo (po oba stava), optuženo je 15 lica, a doneto devet osuđujućih presuda.

Kada je u pitanju istraživanje pravosudne prakse beogradskih javnih tužilaštava i sudova, u uzorku su se našla dva predmeta, ali su krivične prijave odbačene.

Jednu je krivičnu prijavu podneo zaposleni protiv zakonskog zastupnika preduzeća jer je, kada je dostavio dokaz o privremenoj sprečenosti za rad, dobio odgovor da se više ne smatra zaposlenim. Kad je zatražio rešenje o prestanku radnog odnosa, dobio je mejl nejasne sadržine. Na predlog o sporazumnom raskidu radnog odnosa nije dobio odgovor. Po završetku privremene sprečenosti za rad, dao je otkaz i zatražio rešenje o prestanku radnog odnosa i radnu knjižicu da bi se prijavio NSZ, ali nije dobio odgovor, te se obratio inspekciji rada. Inspektorat za rad je naveo da nisu utvrđene povrede Zakona o radu, da nije bilo osnova za sprovođenje inspeksijskog nadzora, kao i da je poslodavac pismeno obavestio podnosioca krivične prijave da se radna knjižica ne može dostaviti poštom, već samo u prostorijama poslodavca. Prijavljeni direktor je izjavio da podnosilac prijave nije hteo da prihvati rešenje o otkazu ugovora o radu, odbijao je da se javi na telefon. Policijska stanica Zvezdara nije mogla da postupi po nalogu javnog tužioca u vezi sa prikupljanjem potrebnih obaveštenja od podnosioca prijave, jer nije mogla da ostvari kontakt sa njim, te je prijava odbačena sa obrazloženjem da ne postoje osnovi sumnje da je učinjeno delo koje se stavlja osumnjičenom na teret, niti drugo delo za koje se goni po službenoj dužnosti.

Druga prijava je podneta protiv predsednice jednog osnovnog suda, jer je primljena u radni odnos daktilografkinja bez prethodno objavljenog konkursa. Utvrđeno je da konkurs nije bio ni potreban u ovom slučaju, da je prijavljena postupila u skladu sa Zakonom o državnim službenicima¹⁰⁰, da je pribavila potrebnu saglasnost nadležnog ministarstva, te da

¹⁰⁰ Zakon o državnim službenicima, Službeni glasnik RS, br. 79/2005, 81/2005 - ispr., 83/2005 - ispr., 64/2007, 67/2007 - ispr., 116/2008, 104/2009, 99/2014, 94/2017, 95/2018, 157/2020 i 142/2022.

nema protivpravnosti, te tako ni krivičnog dela koje se prijavljenoj stavlja na teret. U pitanju je bila anonimna krivična prijava koja je prvo dostavljena Agenciji za sprečavanje korupcije, koja ju je prosledila nadležnom tužilaštvu.

Moglo bi se zaključiti da su ove dve prijave i usmerene na neku vrstu osвете poslodavcu, imajući u vidu činjenice koje su utvrđene.

6. POVREDA PRAVA NA UPRAVLJANJE (ČLAN 165. KRIVIČNOG ZAKONIKA)

(1) Ko silom, pretnjom, svesnim kršenjem propisa ili na drugi protivpravan način spreči ili ometa odlučivanje organa upravljanja ili člana organa upravljanja da učestvuje u radu i odlučivanju u tom organu, kazniće se novčanom kaznom ili zatvorom do jedne godine.

(2) Ako je delo iz stava 1. ovog člana učinilo službeno ili odgovorno lice zloupotrebom položaja ili ovlašćenja, kazniće se novčanom kaznom ili zatvorom do dve godine.

Organi upravljanja kod poslodavca mogu biti različiti. Po pravilu je to direktor, a pored ovog organa mogu biti osnovani i upravni odbor, nadzorni odbor, kao i drugi organi koji su specifični za pojedine delatnosti i vrste pravnih lica (na primer, dekan i nastavno-naučno veće u visokoškolskim ustanovama). Nezavisno od specifične strukture, kod svakog poslodavca će postojati jedan ili više inokosnih ili kolektivnih organa upravljanja. Ovo krivično delo usmereno je na očuvanje njihovog integriteta u delovanju, kontinuiteta rada i donošenja odluka. Ono nije previše detaljno definisano – kao i druga dela iz ovog poglavlja, radi se o širokom i nepreciznom opisu radnje izvršenja, kako bi se moglo primeniti na razne vrste poslodavaca. Može se dakle konstatovati da će ovo delo postojati u situacijama kada na primer zaposleni ne dozvoljavaju direktoru da uđe u poslovne prostorije poslodavca, kada mu zabrane pristup kancelariji, ali i kada na primer, nezakonito prisvoje pečat poslodavca ili neku drugu dokumentaciju koja je od značaja za njegov redovan rad i poslovanje.

Postavlja se pitanje zašto je ovo krivično delo našlo svoje mesto u poglavlju o krivičnim delima protiv prava po osnovu rada.¹⁰¹ Čini se da bi logičnije bilo da se nalazi u grupi dela protiv privrede, budući da se ne odnosi ni na jedno pravo koje je zaštićeno radnim zakonodavstvom. Upravljanje se odnosi na funkcionisanje poslodavca, i to ne samo kao organa odlučivanja o pravima, obavezama i odgovornostima radnika, već kao privrednog subjekta, pa u tom smislu nema smisla da se o njemu raspravlja kao o zabrani ponašanja koja utiče na prava po osnovu rada.¹⁰²

¹⁰¹ Inače, čak tri posebna krivična dela vezana za upravljanje su uneta u Krivični zakon Republike Srbije 1994. godine Zakonom o izmenama i dopunama Krivičnog zakona, Službeni glasnik br. 47/1994. Videti: Dragoljub Simonović, *op.cit.*, str. 507.

¹⁰² Pravo na učestvovanje u upravljanju jeste jedno od prava koje radnici mogu potencijalno ostvarivati kod poslodavca ali se ovde ne radi o zaštiti njihovog prava da učestvuju u upravljanju (na primer, da

Ko bi mogli biti potencijalni učinioci ovog dela? Logično je prvo pomisliti na radnike kod poslodavca, imajući u vidu da se ono nalazi u ovoj grupi dela. Međutim, činjenica je da definicija dela ne ograničava učinioca na zaposlenog, odnosno radnika. Tako nešto ne bi bilo ni celishodno, sasvim je moguće zamisliti da učinilac bude lice koje nije ni na koji način povezano sa poslodavcem, a koje će imati neki interes da ometa njegov rad. Međutim, učinilac može biti i lice koje je član organa čiji rad opstruiše. U praksi se to dešava u nekim specifičnim situacijama, na primer kada se članovi upravnog odbora protive raspravi o nekom pitanju pa svojim nedolaskom dovode do toga da ne postoji kvorum za rad ovog organa, kao ni za odlučivanje o spornom pitanju. Manje suptilno, ali sa istim ishodom, biće i preduzimanje ranije opisanih radnji od strane jednog ili više članova nekog organa – fizičko ometanje, izbacivanje iz prostorija i slično ponašanje – učinjeno u cilju da se taj organ spreči da odlučuje o određenom pitanju, ili da deluje u određenom vremenskom periodu.

Kao i kod drugih dela iz ove grupe, nije jasno kada ovo delo prevazilazi okvire disciplinskog sankcionisanja zaposlenog. Naime, radno zakonodavstvo ublažava odnos subordinacije koji je sveprisutan između radnika i poslodavca, ali ga nikako ne eliminiše. Naprotiv, poslodavcu je i dalje na raspolaganju čitav niz sredstava koje može upotrebiti – počev od disciplinskih sankcija, preko naknade štete koju je radnik prouzrokovao, pa do otkaza ugovora o radu ili drugog ugovora o radnom angažovanju za najteže prestupe i neprihvatljivo ponašanje. Kada će se poslodavac odlučiti da ova sredstva, jedno ili više njih, kombinuje sa krivičnom prijavom, ne može se zaključiti iz dispozicije krivičnog dela. „Sila, pretnja, svesno kršenje propisa ili drugi protivpravan način“ postupanja su koja mogu ukazivati na ozbiljne povrede zakona ali i na relativno banalno delovanje pojedinca, grupe radnika, ili čak sindikata, u cilju sprečavanja donošenja neke odluke od strane poslodavca (na primer, nedolazak na sastanak upravnog odbora i na taj način sprečavanje postizanja kvoruma za odlučivanje). Jasno je da se u svakom konkretnom primeru mora ceniti da li je došlo do izvršenja krivičnog dela – ovo će međutim biti jako teško, imajući u vidu da sama inkriminacija dela govori samo o „sprečavanju ili ometanju odlučivanja“. Dok je sprečavanje relativno lako utvrditi, budući da kao posledica postoji izostanak odluke koja bi inače bila doneta, nije jasno šta se sve može smatrati ometanjem. Takođe, jasno je da će ovo delo biti izvršeno ako se tokom njegove realizacije izvrši neko drugo krivično delo – na primer povreda slobode kretanja, otmica ili prinuda.

budu članovi upravnog odbora kod poslodavca) nego o zaštiti poslodavčeve funkcije upravljanja kao privrednog subjekta.

Statistika izvršenja ovog dela pokazuje da se ono pojavljuje veoma retko ali ipak nešto više u odnosu na druga krivična dela, izuzev krivičnog dela iz člana 163. KZ koje, kako je već napomenuto, apsolutno dominira u statističkim kategorijama. Povreda prava na upravljanje zastupljena je sa 4% u ukupnom broju prijavljenih krivičnih dela iz ove glave KZ, 6% u broju optuženih lica, kao i 3% u broju osuđenih lica. Kada je reč o podnetim prijavama, indikativno je da u pojedinim godinama postoji značajno veći broj prijavi ali sa izuzetno velikim procentom odbačaja. Tako je u 2013. godini podneto 16 prijavi, ali je čak 15 odbačeno. U 2014. godini je takođe podneto 16 prijavi, a odbačeno je 9; u 2015. godini je podneto osam prijavi a odbačeno je sedam; u 2018. godini odbačeno je devet od podnetih 11 prijavi. Visok procenat odbačaja (u periodu 2012 – 2021. godina iznosi ukupno 72%) govori o tome da se krivične prijave često podnose, a da nije sigurno da li je delo učinjeno, što može proisteći kako iz njegovog širokog i nepreciznog definisanja, tako i iz činjenice da se ove prijave ponekad podnose kao vrsta pritiska na lica koja žele da opstruišu rad organa upravljanja. U posmatranom desetogodišnjem periodu, za ovo krivično delo ukupno je osuđeno devet lica. Najviše je izrečeno uslovnih osuda – pet, dok je po jedno lice osuđeno na kaznu zatvora u trajanju od tri do šest meseci, novčanu kaznu u rasponu 100.000 – 200.000 dinara i rad u javnom interesu. Jedno lice je proglašeno krivim, ali je oslobođeno kazne.

Kada je u pitanju istraživanja pravosudna praksa u Beogradu - u dva slučaja su odbačene krivične prijave za ovo delo, a nije bilo nijedne pravnosnažne presude. Tako nije bilo osnova sumnje u slučaju prijavljenog likvidacionog upravnika koji je, prema navodima iz prijave, „u svom posedu držao knjigovodstvenu dokumentaciju na koji način je svesno i namerno sprečavao odlučivanje i postupanje novog likvidacionog upravnika XX d.o.o. u likvidaciji“. Međutim, kako se podnositeljka prijave „nije prilikom davanja potrebnih obaveštenja izjasnila o tome kako je tačno bila ometana, odnosno koje radnje konkretno nije preduzela pri upravljanju i odlučivanju, koje odluke nije donela zbog ometanja niti je precizirala koja je to tačno dokumentacija preduzeću oduzeta ... utvrđeno je da nema pouzdanih dokaza da su se u radnjama prijavljenog stekla obeležja krivičnog dela“.

U drugom slučaju je utvrđeno da se nisu stekla sva bitna obeležja krivičnog dela jer prijavljeni predsednik upravnog odbora i rukovodilac sektora za dinarski i devizni promet banke nisu postupali sa umišljajem i nisu prekršili propise niti su preduzimali druge protivpravne radnje kojima su sprečili ili ometali upravljanje organa upravljanja, već je banka u pitanju izvršila blokadu računa udruženja (čiji je novi zakonski zastupnik podneo krivičnu prijavu za delo iz člana 165. KZ, jer mu je onemogućeno raspolaganje sredstvima sa računa udruženja X) uz zabranu raspolaganja sredstvima zbog toga što nije mogla da utvrdi ko je legitimno ovlašćen na

zastupanje klijenta i za raspolaganje sredstvima sa računa, pri čemu je postupila u skladu sa zakonom i drugim propisima, u cilju razrešenja sporne situacije i radi utvrđivanja identiteta zakonskog zastupnika udruženja X i u cilju zaštite udruženja X kao svog klijenta, te je nakon utvrđivanja identiteta zakonskog zastupnika X istom omogućeno raspolaganje sredstvima sa računa. Inače, u ovom slučaju je krivična prijava za zloupotrebu službenog položaja podneta posebnom odeljenju za suzbijanje korupcije Višeg javnog tužilaštva u Beogradu, ali je odbačena i dostavljena osnovnom javnom tužilaštvu.

7. POVREDA PRAVA NA ŠTRAJK I ZLOUPOTREBA PRAVA NA ŠTRAJK (ČLANOVI 166. I 167. KRIVIČNOG ZAKONIKA)

Povreda prava na štrajk

Član 166

(1) Ko silom, pretnjom ili na drugi protivpravan način spreči ili ometa zaposlene da, u skladu sa zakonom, organizuju štrajk, učestvuju u njemu ili na drugi način ostvaruju pravo na štrajk, kazniće se novčanom kaznom ili zatvorom do dve godine.

(2) Kaznom iz stava 1. ovog člana kazniće se poslodavac ili odgovorno lice koji otpusti jednog ili više zaposlenih sa posla zbog njihovog učešća u štrajku koji je organizovan u skladu sa zakonom ili prema njima primeni druge mere kojima se povređuju njihova prava iz rada.

Zloupotreba prava na štrajk

Član 167

Ko organizuje ili vodi štrajk suprotno zakonu ili drugim propisima i time dovede u opasnost život ili zdravlje ljudi ili imovinu većeg obima ili ako su usled toga nastupile druge teške posledice, ukoliko time nisu ostvarena obeležja nekog drugog krivičnog dela, kazniće se zatvorom do tri godine.

7.1 PRAVO NA ŠTRAJK

Pravo na štrajk predstavlja jedno od osnovnih kolektivnih radnih prava. Zakon o štrajku¹⁰³ definiše štrajk kao „prekid rada koji zaposleni organizuju radi zaštite svojih profesionalnih i ekonomskih interesa po osnovu rada“ (član 1. stav 1.). Sadržina ovog prava preciznije je određena tumačenjima člana 8. Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, kojim je ustanovljeno međunarodno ljudsko pravo na štrajk, koje se ostvaruje prema nacionalnim zakonima. Pravo na štrajk pripada kolektivnim pravima radnika. Ono se odista ostvaruje udruživanjem radnika, ali pripada svakom pojedinačnom radniku, koji ima slobodu da odlučuje da li će ga upotrebiti i pod kojim uslovima. Otuda krivično zakonodavstvo štiti

¹⁰³ Zakon o štrajku, Službeni list SRJ, br. 29/1996 i Službeni glasnik RS, br. 101/2005 – dr. zakon i 103/2012 – odluka US.

pravo na štrajk, ali i pruža zaštitu radnicima i poslodavcima, kao i drugima, od posledica nezakonitog sprovođenja štrajka.

U pitanju je kompleksno pravo. Može se realizovati kao pravo na udruživanje radi štrajka (organizovanje štrajka), pravo na obustavu rada, pravo na druge aktivnosti u toku štrajka, ali i pravo da se ne učestvuje u organizaciji i sprovođenju štrajka. Pravo na štrajk je ustavno pravo ali je njegova razrada prepuštena zakonu.¹⁰⁴ Uređenje štrajka zakonom ne pretpostavlja, međutim, značajan prostor za zakonodavca da štrajk uredi na način koji želi. Osnovni standardi uživanja prava na štrajk utvrđeni su kroz međunarodne instrumente, a država je dužna da se tog okvira pri normiranju štrajka pridržava, kako ne bi preterano suzila pravo na štrajk, onemogućila ili otežala njegovo sprovođenje, ili ga učinila besmislenim i nedovoljnim efektivnim sredstvom izražavanja nezadovoljstva radnika.¹⁰⁵

Zakon o štrajku koji je na snazi od 1996. godine, zastareo je i ne odgovara na sve potrebe savremenog sprovođenja štrajka. On je takođe pisan za nekadašnje federalno uređenje države, prema kojem su pitanja štrajka na nivou države uređivana samo u načelu, dok su republike-članice imale mogućnost da ovu materiju dalje razrade republičkim zakonima. U Srbiji ovakav zakon nikada nije donet, a nakon prestanka postojanja federalne države, federalni zakon je preuzet bez naročitih prilagođavanja. To je dovelo do manjih ili većih nedorečenosti i razlika u odnosu na međunarodne standarde štrajka.

Štrajk ne predstavlja stihijsko izražavanje nezadovoljstva. U teoriji i zakonodavstvima mnogih država postoji pojam spontanog štrajka, koji se organizuje bez prethodne najave ali i dalje mora pratiti određena pravila štrajkovanja, odnosno nakon određenog vremena se mora okončati ili pre-rasti u redovan štrajk. Zakon o štrajku Srbije ne poznaje ovaj oblik štrajka. U svim ostalim slučajevima, postoji procedura otpočinjanja štrajka, koja se mora poštovati da bi se štrajk mogao smatrati zakonitim.

Najpre je potrebno da se radnici slobodnom voljom organizuju oko ideje da obustave rad. U zavisnosti od zakonskog rešenja, potreban je manji ili veći broj radnika ali je to svakako kolektivno pravo. Prema Zakonu o štrajku, štrajk može pokrenuti većina radnika ili sindikat.¹⁰⁶ Oni donose odluku o štrajku i formulišu štrajkačke zahteve. Nakon toga, potrebno je formirati štrajkački odbor. Nema ograničenja kada je reč o formiranju štrajkačkog odbora, u pitanju je *ad hoc* telo koje najpre služi kao jedna od strana u pregovorima između sindikata, odnosno radnika, i poslodavca. U štrajkački odbor mogu ući radnici nezavisno od članstva u sindikatu (ako štrajk organizuje sindikat) ali je u svakom slučaju to stvar slobodnog izbora radnika.

¹⁰⁴ Član 61. Ustava Republike Srbije.

¹⁰⁵ Međunarodna organizacija rada, *Freedom of Association, Compilation of decisions of the Committee on Freedom of Association*, Ženeva, 2018 (dalje: MOR 2018), stav 789 i dalje.

¹⁰⁶ Član 3. stav 1. Zakona o štrajku.

Kada je reč o štrajkačkim zahtevima, oni moraju biti konkretni, precizni i jasno formulisani. Nije uvek potrebno da budu vezani samo za jedan ili više specifičnih poteza poslodavca, ali moraju biti takvi da poslodavac nema sumnje zbog čega je došlo do nezadovoljstva radnika, kao i da može na ponudu štrajkačkog odbora da odgovori takođe konkretnim kontrapredlogom. Na primer, kao previše opšti zahtev može se navesti da „poslodavac vodi lošu politiku ugovaranja poslova, koju mora promeniti“ ili „da je poslodavac loš prema radnicima“. Ovakvi zahtevi nisu dovoljno precizni da bi se na njih moglo dati racionalno i precizno rešenje. Takođe, ako je u pitanju štrajk kod poslodavca zahtevi ne mogu biti usmereni na nešto što je izvan njegove moći delovanja. Na primer, neće biti racionalan štrajkački zahtev da se „prestane sa poskupljenjima osnovnih životnih namirnica“ ili da se „poveća minimalna zarada na nacionalnom nivou“. Ovakvi zahtevi mogu biti deo štrajkačkih zahteva u slučaju štrajkova koji obuhvataju širi obim radnika, kao što je generalni štrajk koji se organizuje na nacionalnom nivou.

Na samom početku rada štrajkački odbor dostavlja odluku o štrajku i na taj način najavljuje štrajk poslodavcu. Najava se vrši pisanim putem, tako što se istaknu razlozi/uzroci/povodi štrajka i štrajkački zahtevi, kao i dan otpočinjanja štrajka. Svrha najave štrajka je da do štrajka ni ne dođe – pregovori dve strane vršiće se na osnovu pozicije koju su zauzeli štrajkači kroz štrajkačke zahteve, a pregovori će početi čim se štrajk najavi tako da obema stranama ostaje izvestan period vremena u kojem će moći da reše nastale probleme i sporna pitanja, pre nego što štrajk uopšte otpočne. Ukoliko uspeju u tome, štrajk se neće odigrati a interesi radnika će biti ostvareni, odnosno zaštićeni. Ukoliko pregovori ne uspeju do dana koji je određen kao dan otpočinjanja štrajka, štrajk će otpočeti ali se pregovori neće prekinuti. Naprotiv, obaveza pregovaranja traje sve vreme dok je odluka o štrajku na snazi, a štrajkački odbor je sve vreme jedino telo sa kojim poslodavac može da komunicira; naknadno se mogu uključiti i drugi akteri, u zavisnosti od vrste štrajka i konkretnih okolnosti u kojima se štrajk izvodi.¹⁰⁷

Štrajk se može završiti sa više ishoda. Osnovni načini prestanka štrajka su odlukom štrajkačkog odbora (sindikata, odnosno većine zaposlenih) da odustanu od štrajka ili sporazumom strana koje pregovaraju (štrajkačkog odbora i poslodavca). Ukoliko poslodavac i štrajkački odbor zaključe sporazum kojim štrajkači nisu zadovoljni, oni ne mogu nastaviti postojeći štrajk već moraju pokrenuti novi štrajk. Za svaki novi štrajk učesnici u štrajku dužni su da donesu novu odluku o štrajku. Sa druge strane, ako dođe do sporazuma obe strane se obavezuju da će izvršiti dogovoreno, i on ima obavezujući karakter. Njime poslodavac može usvojiti štrajkačke zahteve u celini, ili delimično. Ukoliko je spor zbog kojeg je pokrenut

¹⁰⁷ Član 6. Zakona o štrajku.

štrajk nastao zbog primene kolektivnog ugovora, može se dogovoriti da sporazum postane sastavni deo kolektivnog ugovora. Ukoliko strane ne poštuju dogovoreno, mogu primeniti sva pravna sredstva koja su im na raspolaganju, uključujući i pokretanje novog štrajka ali i vansudske i sudske mehanizme rešavanja spora.

Tokom štrajka obe strane se moraju ponašati na određeni način, koji isključuje upotrebu nedozvoljenih sredstava da bi se uspelo u štrajku, ili da bi se štrajk okončao neuspešno. Ovde se pre svega misli na isključenje upotrebe sile, pretnje i prinude bilo kakve vrste. Štrajk se ne može izvoditi na načine koji ugrožavaju bezbednost ljudi, život, zdravlje, kao ni imovinu poslodavca ili trećih lica. Štrajk podrazumeva miran protest radnika koji se okupljaju na mestu rada, ili nekom drugom dogovorenom mestu, i ne ometaju radnike koji ne štrajkuju. Bilo kakvo uništavanje imovine, pretnje ili prinuda nad drugim radnicima koji ne žele da štrajkuju, zabranjeni su. Takođe nije dozvoljeno ni ometanje radnika koji ne štrajkuju da ulaze u prostorije poslodavca, pristupaju radnom mestu, i slično. Sa druge strane, poslodavac ne može – osim u izuzetnim slučajevima određenim zakonom – da umesto radnika koji štrajkuju angažuje druge radnike. Radnici koji su u zakonitom štrajku ne mogu trpeti nikakve sankcije od strane poslodavca zbog toga, uključujući i disciplinske sankcije i otkaz ugovora o radu. Poslodavac ne sme da vrši pritisak na radnike koji štrajkuju da se vrate na rad, niti može da preti sankcijama, vrši telesnu prinudu, odnosno da obećava nagradu za one radnike koji se vrate na rad. Odsustvo nasilnih i perfidnih ponašanja je dakle preduslov za zakonito odvijanje štrajka. Ukoliko se ovih smernica ne pridržavaju radnici koji štrajkuju, poslodavac može da reaguje u skladu sa svojim radnopravnim ovlašćenjima, a može da podnese i prekršajne i krivične prijave, odnosno da pokrene postupke za naknadu štete. Sa druge strane, ukoliko se poslodavac ne ponaša u skladu sa pravilima štrajka, protiv njega će biti pokrenuti odgovarajući prekršajni postupci, odnosno eventualno i krivični postupak protiv odgovornog lica kod poslodavca.

Povod za štrajk je po pravilu zaštita profesionalnih i ekonomskih interesa radnika. Ovi interesi mogu se odnositi na uslove rada, odnosno kvalitet i obim prava koja radnici ostvaruju kod poslodavca na radu i po osnovu rada. Mogu se međutim odnositi i na personalna rešenja kod poslodavca (štrajk radi smene direktora, ili nekog od poslovođa, odnosno članova drugih organa upravljanja) ili na politike poslodavca, odnosno način njegovog poslovanja. U svim potonjim slučajevima, kada uzrok nije neposredno postupanje poslodavca u odnosu na uslove rada i prava radnika, štrajkači moraju dovesti u vezi svoje nezadovoljstvo sa svojim interesima, kako bi štrajk bio opravdan. Na primer, potrebno je obrazložiti zašto se štrajkuje zbog zaključenja nekog ugovora sa poslovnim partnerom (nepovoljan je po radnike, predviđa

kratke rokove i značajno uvećanje prekovremenog rada, i slično) ili zašto se traži smena nekog poslovođe (nepristojan je prema radnicima, vređa ih i krši njihova prava na radu). Kada je reč o štrajkovima na višim nivoima, kao što je generalni štrajk ili štrajk na nivou neke delatnosti, zahtevi mogu biti i opštiji i odnositi se na širi kontekst u kojem radnici ostvaruju rad. Politička motivacija štrajka nigde nije doslovno zabranjena, ali je stav sudova da se kroz štrajk ne mogu tražiti politički inspirisani zahtevi. Pitanje je međutim koliko je moguće odvojiti političke zahteve od ekonomskih, socijalnih i radnopravnih, naročito kada se radi o štrajkovima u državnoj upravi i javnom sektoru, kao i štrajkovima na višim nivoima kada se mogu tražiti promene državnih politika, ili – na primer – smena ministara ili drugih državnih funkcionera. Štrajk je svakako izraz nezadovoljstva i izraz prava na udruživanje i prava na okupljanje, koja spadaju u građanska i politička prava. Otuda bi trebalo pristupati veoma oprezno ukoliko se neki štrajk označi kao nezakonit zbog političkih zahteva štrajkača.

Osim opisanog opšteg režima štrajka, postoje i posebne vrste štrajkova. Zakon o štrajku poznaje režim posebnog štrajka, i to za one delatnosti koje su određene kao delatnosti od javnog interesa ili delatnosti čiji bi prekid rada zbog prirode posla mogao da ugrozi život i zdravlje ljudi ili da nanese štetu velikih razmera. Ove delatnosti taksativno su pobrojane u Zakonu o štrajku¹⁰⁸, što je još jedno loše rešenje budući da se njihov spisak zasigurno promenio zahvaljujući tehnološkim promenama ali i razvoju zakonodavstva o štrajku u poslednjih 30 godina. Takođe, neke od pobrojanih delatnosti ne spadaju u one koje se prema međunarodnim standardima mogu posmatrati kao delatnosti od javnog interesa. Ne smatraju se delatnostima od javnog interesa, na primer: mediji, banke, poštanske usluge, prosveta, poreski organi, carinski organi, osiguravajuća društva, delatnosti kulture i zabave, prevoz (uključujući i javni prevoz), i tako dalje.¹⁰⁹

Režim štrajka u posebnim delatnostima višestruko je ograničen. Rokovi najave štrajka su duži, a mora se održavati i minimum procesa rada u toku trajanja štrajka. Iako je u pojedinim važnim delatnostima racionalno i opravdano održati minimum procesa rada, moraju postojati jasna pravila na koji način i u kojoj meri poslodavac može angažovati radnike koji štrajkuju, šta je minimum procesa rada i kako se utvrđuje (i sindikati uz poslodavce moraju imati ulogu u procesu rešavanja ovih pitanja).¹¹⁰ Prema Zakonu o štrajku, poseban režim štrajka podrazumeva da zaposleni koji obavljaju delatnosti od posebnog značaja „mogu početi štrajk ako se obezbedi minimum procesa rada koji obezbeđuje sigurnost ljudi i imovine ili je nezamenljiv uslov života i rada građana ili rada drugog preduzeća, odnosno pravnog ili fizičkog lica koje obavlja privrednu ili drugu

¹⁰⁸ Član 9. Zakona o štrajku.

¹⁰⁹ David Tajgman, Karen Curtis, *op.cit.*, str. 22 – 23, MOR 2018, stavovi 833-834, 840.

¹¹⁰ David Tajgman, Karen Curtis, *op.cit.*, str. 24.

delatnost ili uslugu“.¹¹¹ Međutim, minimum procesa rada za javne službe i javna preduzeća utvrđuje osnivač, a kod drugih poslodavaca direktor. Ovo u praksi može dovesti do značajnih zloupotreba koje obesmišljavaju štrajk, na primer određuje minimuma procesa rada na nivou koji je veoma blizak redovnom procesu rada, ili zaposlene koji čine štrajkački odbor predvideti da moraju da učestvuju u održavanju minimuma procesa rada.¹¹² Upravo je uređenje posebnog režima štrajka u prethodnim godinama bilo povod neslaganja socijalnih partnera i jedan od osnovnih razloga povlačenja iz procedure za usvajanje nekoliko radnih verzija novog zakona kojim bi se regulisalo pravo na štrajk. Jasno je da je u navedenim situacijama reč o zloupotrebi ovlašćenja koja su poverena poslodavcu u slučaju štrajka. Međutim, ponašanje poslodavca – direktora, odnosno drugog odgovornog lica – ne može konstituisati krivično delo iz člana 166. ukoliko ne prevazilazi takva (široka) ovlašćenja koja su mu zakonom data.

7.2 ANALIZA KRIVIČNIH DELA

Članom 166. zabranjeno je sprečavanje ili ometanje zakonitog štrajka. Radnje izvršenja ovog krivičnog dela mogu biti raznovrsne, budući da je KZ ograničio njen opis na veoma široko ometanje zaposlenih da ostvare pravo na štrajk. Najpre se mora napomenuti da postoje radnje koje će svakako predstavljati izvršenje ovog krivičnog dela bez ikakvih nedoumica – to su radnje koje se odnose na pritisak koji poslodavac vrši prema zaposlenima koji su najavili štrajk (bez obzira da li je reč o fizičkom pritisku ili pretnjama, odnosno uskraćivanju prava iz radnog odnosa, ili nezakonitom otkazu ugovora o radu). Svako navedeno i slično ponašanje, kao i angažovanje „obezbeđenja“, „štrajkbrejker“, i sličnih lica koja imaju ulogu u ometanju ili sprečavanju štrajka, jeste krivično delo iz člana 166. KZ. Isto važi i za potpuno ignorisanje pregovaranja sa štrajkačkim odborom, neopravdano odlaganje ovih pregovora, ili pregovaranje bez namere da se dođe do rešenja spornih pitanja (pregovaranje koje se koristi za upućivanje pretnji, ili jednostavno pregovaranje koje se opstruiše kako bi se štrajkači finansijski izmorili). Ukoliko poslodavac, mimo ograničenih izuzetaka koji su određeni zakonom, angažuje lica koja će zameniti lica koja štrajkuju, svakako će prekršiti pravila štrajka.

Postoje međutim i suptilniji načini koji mogu dovesti do istog ishoda, kao što je pojačana propaganda poslodavca protiv sindikata, sindikalnih funkcionera ili zaposlenih koji su organizovali i najavili štrajk. Ovakvo ponašanje bi moglo da predstavlja neko drugo krivično delo (na primer, uvrede ili drugog dela protiv časti i ugleda lica), ali neće uvek biti posmatrano

¹¹¹ Član 10. stav 1. Zakona o štrajku.

¹¹² Član 10. stavovi 2. i 5. i član 13. Zakona o štrajku.

kao radnja izvršenja krivičnog dela povrede prava na štrajk, posebno kada je u pitanju aktivnost koja nije praćena drugim radnjama sa istim ciljem. Ovo će naročito važiti ukoliko se poslodavac obrati zaposlenima argumentovano i racionalno, ukazujući na negativne posledice održavanja štrajka koji je najavljen. Međutim, ne može se smatrati dozvoljenim da pri takvim obraćanjima zaposlenima poslodavac zloupotrebi svoj dominantan položaj i najavi otpuštanja usled štrajka, smanjenje zarada, kao i druge posledice koje nisu realno predvidive ili uopšte nisu moguće kao direktan rezultat štrajka. Ove suptilne, i u praksi često veoma teško uočljive razlike, čine ovo delo dosta nedefinisanim i svakako bi pomoglo da se njegova dispozicija obogati makar navođenjem nekoliko najčešćih oblika izvršenja iz prakse, kako bi se određeni postupci poslodavca pojasnili kao dozvoljeni, ili nedozvoljeni. Trenutno su stavom 2. – takođe dosta neodređeno – jedino zaštićeni zaposleni koji su otpušteni zbog učešća u zakonitom štrajku, ili im je neko pravo po osnovu rada povređeno zbog učešća u štrajku. Ovo je svakako nedovoljno. Trebalo bi se takođe razmišljati i o vremenskom okviru za izvršenje ovog dela, koji bi se pružao i izvestan period (na primer, godinu dana) i nakon okončanja štrajka. U praksi se često dešava da poslodavac nakon izvedenog štrajka diskriminiše zaposlene koji su u njemu učestvovali, otkazivanjem ugovora ili uskraćivanjem nekog prava. Posebno se mora navesti jedan od češćih načina represije nad organizatorima i učesnicima u štrajku, a to je njihovo premeštanje u drugu radnu jedinicu, pa čak i u drugo mesto rada. Iako je formalnopravno ono po pravilu izvedeno u skladu sa Zakonom o radu, činjenica je da se uglavnom vrši kao sankcija za najavlvenu ili preduzetu kolektivnu akciju – radnici bi morali biti zaštićeni od ovih oblika nezakonitog ponašanja poslodavca i kroz šire tumačenje ovog krivičnog dela, ne samo kroz potencijalnu tužbu povodom diskriminacije.

Specifične radnje izvršenja ovog dela mogu nastupiti kada je reč o posebnom režimu štrajka. Kao što je već napomenuto, Zakon o štrajku dozvoljava značajna ograničenja koja sprovodi poslodavac, a koja mogu suštinski obesmisлити pravo na štrajk. Budući da se minimum procesa rada dogovara kroz kolektivno pregovaranje, a u nedostatku kolektivnog ugovora je ostavljeno samom poslodavcu da ga uredi unutrašnjim aktom, jasno je da će u ovakvim slučajevima postojati velika diskreciona moć poslodavca protiv kojeg je štrajk usmeren, da ograniči i obim štrajka i njegove posledice po proizvodnju, odnosno pružanje usluga – što bi trebalo da bude osnovni motiv poslodavcu da u dobroj veri pristupi pregovorima i u što kraćem roku reši sporna pitanja. Može se dakle konstatovati da poslodavac vrši veliki uticaj na način organizovanja i sprovođenja štrajka u posebnom režimu, ali da njegovo postupanje ima zakonskog osnova i da neće predstavljati krivično delo iz člana 166. dokle god se pridržava ovlašćenja koja su mu data Zakonom o štrajku. Svakako nije na krivičnom zakonodavcu da

ovakvu situaciju ispravlja, već se mora raditi na donošenju novog zakona kojim će biti regulisan štrajk, ili njegovom regulisanju u okvirima Zakona o radu, na način koji je usklađen sa međunarodnim standardima zaštite prava na štrajk.

Iako u definiciji krivičnog dela nije izričito pomenuto, ono se ne odnosi samo na poslodavca direktno, već i na lica koja su povezana sa poslodavcem. Trebalo bi međutim reći i da se odnosi i na državne organe i institucije koje ne smeju postupati suprotno osnovnim principima štrajka koji se odvija na zakonit način. Izuzetno, mogu biti propisana neka posebna pravila kojih se štrajkači moraju pridržavati – na primer, ukoliko žele da štrajk bude održan na javnoj površini umesto u prostorijama poslodavca, moraju poštovati pravila za prijavu javnih (protestnih) skupova. Država se ne može mešati u ovakve aktivnosti, niti može zauzimati bilo koju od strana u sporu ukoliko nije došlo do kršenja zakona – a i u takvim slučajevima će mešanje državnih organa biti ograničeno samo na otklanjanje posledica, sprečavanje nastavljanja nezakonitog postupanja i sankcionisanje prekršilaca, bez mogućnosti da se radnicima zabrani pravo na štrajk.

Članom 167. KZ zabranjena je zloupotreba štrajka. Može se reći da je u pitanju druga strana krivičnog dela iz člana 166. i da se odnosi na situacije kada radnici organizuju nezakonit štrajk, odnosno kada u toku štrajka pribegnu primeni sredstava koja nisu dozvoljena. Zloupotreba štrajka će postojati ako su kumulativno ispunjena tri uslova.

Prvi je da štrajk bude nezakonit. Ovo je moguće ukoliko se ne poštuju osnovne odredbe organizovanja štrajka, kao i odredbe koje se odnose na sprovođenje štrajka. Generalno gledajući, potrebno je ispratiti sve korake predviđene zakonom, da bi se moglo konstatovati da je štrajk organizovan u skladu sa zakonom. Nije na primer dozvoljen spontani štrajk (štrajk bez prethodne najave), kao ni štrajk koji ne obuhvata većinu zaposlenih (osim u slučajevima kada ga organizuje sindikat). Ovakve odredbe su veoma restriktivne i ne odgovaraju prirodni prava na štrajk ali budući da je Zakon o štrajku jedini izvor razrade ovog prava, svako njegovo kršenje predstavljaće zloupotrebu prava na štrajk. Kada je reč o sprovođenju štrajka, nije moguće vršiti bilo kakvu silu ili prinudu, kako prema onima koji štrajkuju (da bi nastavili da štrajkuju) kako prema onima koji ne štrajkuju (da bi se privoleli štrajku). Nije dozvoljeno uništavanje imovine, niti bilo kakvo ponašanje koje predstavlja izvršenje nekog drugog prekršaja ili krivičnog dela. Takođe, nije dozvoljeno blokiranje prostorija poslodavca da bi onima koji ne žele da štrajkuju bilo onemogućeno da rade. Zloupotreba prava na štrajk postojaće i onda kada štrajkački odbor ne pregovara sa poslodavcem, iako ima zakonsku obavezu da to čini (ovde važi isto što je napisano za obaveze poslodavaca). Konačno, štrajk ne podrazumeva da zaposleni koji štrajkuju ne dolaze na posao. Naprotiv,

oni se u radno vreme okupljaju na mestima koja su sami odredili ili koje je za štrajk namenio (ustupio) poslodavac. Štrajk pretpostavlja da zaposleni ne učestvuju u procesu rada iako se fizički nalaze na mestu koje je određeno za štrajk. Ukoliko štrajkači odrede da svaki zaposleni u štrajku treba da se nalazi na svom radnom mestu i da sa njega štrajkuje, ovakva odluka biće zakonita samo ako se na taj način na sprečava rad drugih zaposlenih koji ne štrajkuju i ne ugrožava bezbednost bilo kog lica na mestu rada (odnosno mestu štrajka).

Drugi uslov je da su zbog nezakonnosti štrajka, odnosno nepridržavanja propisa u vezi štrajka i obustave rada, nastale određene štetne posledice: da su dovedeni u opasnost život ili zdravlje ljudi, ili imovina većeg obima, ili su nastupile druge teške posledice. Dok su prve dve vrste posledice definisane relativno jasno, treća je potpuno neodređena i ostavlja dosta prostora za tumačenje. Dovođenje u opasnost života ili zdravlja ljudi jeste pravni standard. Za izvršenje ovog dela nije potrebno da je neko zaista stradao zbog aktivnosti štrajkača, dovoljno je da je postojala opasnost – u smislu potencijala – da to takvog nečeg dođe. Kada je reč o ugrožavanju imovine većeg obima, postavljaju se dva pitanja. Prvo se odnosi na to šta je „imovina većeg obima“? Jasno je da će za manje poslodavce i niža vrednost ugrožene imovine biti dovoljna da smatraju da je ovo delo izvršeno. Čini se da je ovakvo određenje posledice nezakonitog štrajka potpuno pogrešno i relativno – stoga bi eventualno trebalo da stoji da je tokom štrajka, odnosno ponašanjem (jednog broja) štrajkača ugroženo dalje poslovanje, odnosno nastavak procesa rada poslodavca, nakon okončanja štrajka. Ovo bi bilo nužno i čini se dovoljno preciziranje, tako da se izbegne relativizacija i podnošenje krivičnih prijava kao sredstva pritiska na štrajkače, i u slučajevima kada je zaista došlo do ugrožavanja ili oštećenja imovine ali je obim takvog oštećenja banalan i bez uticaja na ukupan proces rada (na primer, dešavalo se da se u toku štrajka oštete vrata, prozori, kancelarijski materijal). Ovakvo rešenje naravno ne bi isključilo materijalnu odgovornost štrajkača, kao ni disciplinsku odgovornost za kršenje pravila štrajka. Drugo pitanje koje se postavlja u odnosu na ugrožavanje imovine, upravo je: da li je dovoljno da imovina bude ugrožena, ili mora doći do nastanka neke stvarne štete? Jezički tumačenjem odredbe može se zaključiti da je dovoljno ugrožavanje: „Ko organizuje ili vodi štrajk suprotno zakonu ili drugim propisima i time dovede u opasnost ... imovinu većeg obima“... Nejasna je međutim funkcionalna veza sa prethodnom nedoumicom – da li je dovoljno reći da je ugrožena imovina koja ima poseban značaj za poslodavca, pa da ovo delo bude izvršeno? Da li poslodavac može da tvrdi da je ugrožavanje imovine izvršeno time što štrajkači vrše štrajk na svojim radnim mestima, pa može doći do oštećenja mašina za proizvodnju? Da li se imovina ugrožava ako se radne mašine tokom štrajka ne održavaju na

propisan način? Ovo su pitanja na koja nije moguće naći sveobuhatan odgovor u dispoziciji krivičnog dela, niti je to racionalno očekivati od krivičnog zakonodavstva. Ali bi se zato moglo razmišljati u pravcu preciziranja ove odredbe, šta tačno znači ugroziti imovinu – učiniti je neupotrebljivom nakon štrajka, umanjiti njenu vrednost, kako se onda taj standard razlikuje od njenog uništenja, odnosno oštećenja? Najzad, postavlja se još jedno racionalno pitanje šta su „druge teške posledice“ izvršenja ovog krivičnog dela? Ukoliko je reč o radu hitnih službi, kao što su policija, hitna pomoć i vatrogasna služba, posledice njihovog nedelovanja će svakako biti obuhvaćene prethodnim opisima. Ako je reč o komunalnim i drugim specifičnim službama, nepoštovanje minimuma procesa rada može dovesti do drugih teških posledica, na primer prestanka snabdevanja vodom, prestanka voznog ili avio saobraćaja, i slično. Teška posledica može biti i nemogućnost okončanja školske godine na predviđen način usled štrajka prosvetnih radnika – pitanje je međutim da li je ovo prema međunarodnim standardima delatnost u kojoj bi trebalo organizovati minimum procesa rada. Činjenica je dakle da „druge teške posledice“ nisu definisane, ali da se njima po pravilu takođe ugrožavaju neki opšti interesi, koji na se na kraju svode na ugrožavanje bezbednosti, zdravlja i života drugih lica, kao i ugrožavanje imovine. Nije stoga jasno šta je zakonodavac podrazumevao pod ovim izrazom i on bi svakako morao biti preciziran, ili potpuno preformulisano, nakon usvajanja novog zakonskog rešenja o regulisanju štrajka.

Treći uslov je da radnja izvršenja ovog krivičnog dela ne bude identična radnji izvršenja nekog drugog krivičnog dela – u tom slučaju će postojati to krivično delo, a ne zloupotreba prava na štrajk. Reč je o primeni principa tzv. zakonskog supsidijariteta.

Pravo na štrajk međunarodno je priznato svim radnicima, kao opšte ljudsko pravo i deo neotuđivog ljudskog prava na rad. Ovo znači da svako ko učestvuje u organizovanom procesu rada, može taj rad obustaviti u znak protesta, podrške, ili bilo koje druge kolektivne akcije koja se izvodi radi očuvanja ili unapređenja uslova rada i drugih prava na radu i po osnovu rada. Pomenutim članom 8. Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima ostavljena je mogućnost ograničenja vršenja ovog prava pripadnicima oružanih snaga, policije ili državne uprave. Ono međutim nije negirano ovim licima, već je ukazano na mogućnost njegovog drugačijeg uređenja i potencijalnih ograničenja, u skladu sa specifičnostima ovih profesija. Pravni osnov radnog angažovanja nije od značaja, da bi neko lice moglo da ostvaruje ovo pravo. Pravo na štrajk garantovano je dakle međunarodnim standardima rada kako onima koji su zaposleni, tako i drugim radnicima koji rade van radnog odnosa, različitim oblicima fleksibilnog rada, pa i bez pravnog osnova (rad „na crno“). Zakon o štrajku međutim navodi da samo zaposlena lica imaju mogućnost organizovanja

štrajka, što u praksi dovodi do toga da će veći broj radnika koji imaju povod i potrebu da obustave rad da bi zaštitili neke svoje interese na radu i u vezi sa radom, biti lišeni ove mogućnosti. Njihov štrajk će biti nezakonit ali neće spadati u domen inkriminacije iz člana 167. KZ, osim ukoliko ne nastupe posledice koje su njime predviđene. Takav nezakonit štrajk biće međutim povod za raskid ugovora o radnom angažovanju sa štrajkačima, kao i za potencijalnu tužbu za naknadu štete poslodavcu, koju je ovaj pretrpeo nezakonitim štrajkom.

Imajući sve navedeno u vidu, može se postaviti pitanje kada će postojati neko od ova dva krivična dela u toku štrajka? Kao što je predstavljeno u prethodnoj analizi, različita postupanja mogu imati različita tumačenja i predstavljati radnju izvršenja iz vizure poslodavca (ili štrajkača) dok iz drugog ugla to neće tako izgledati. Često se jedno ponašanje faktički može smatrati načinom izvršenja krivičnog dela a da to formalno ipak ne bude tako. Ovo će na primer biti slučaj sa odugovlačenjem pregovora između poslodavca i štrajkačkog odbora od strane poslodavca. Poslodavac u ovom slučaju formalno učestvuje u pregovorima ali namerno postavlja neracionalne zahteve, znajući da će zbog finansijske iscrpljenosti (štrajkačima u toku štrajka ne pripada bilo kakva naknada) štrajk morati da se okonča neuspešno po štrajkače. Ovakvo trošenje vremena teško je dokazati kao zlonamernu taktiku, a još su manje šanse da se predstavi kao način izvršenja krivičnog dela iz člana 166. KZ. Isto se odnosi i na problem „ugrožavanja imovine“, kao i na „druge teške posledice“ koje mogu nastupiti nezakonitim odvijanjem štrajka. Ovi pravni standardi se moraju posmatrati kroz praksu primene norme ali se svakako mora razmišljati i o njihovom daljem preciziranju, pre svega da bi se smanjio obim odbačenih krivičnih prijava koje su podnete kao potencijalan pritisak na učesnike štrajka (na obe strane) a koje nemaju puno racionalnih osnova.

7.3 STATISTIKA IZVRŠENJA KRIVIČNIH DELA I OSOBENOSTI PRAVOSUDNE PRAKSE

Ova krivična dela nisu previše zastupljena u praksi. Zajedno čine udeo od 5% u ukupnom broju podnetih krivičnih prijava (38 krivičnih prijava za krivično delo iz člana 166. i 51 krivična prijava za krivično delo iz člana 167. u posmatranom periodu 2012 – 2021. godina), kao i 6% među optuženim licima. Relativno je mali udeo odbačenih krivičnih prijava (15,8%) za krivično delo iz člana 166. dok je udeo za krivično delo iz člana 167. izuzetno veliki (92,2%). Takođe, od 38 prijava za krivično delo „Povreda prava na štrajk“, 15 je podneto samo u 2012. godini (od kojih su četiri odbačene), a još 15 u godinama 2019. i 2020. (nijedna nije

odbačena). Sa druge strane, čak u tri godine u posmatranom periodu (2018, 2019. i 2021. godina) nije podneta niti jedna krivična prijava, a u ostalim godinama podnošene su jedna do tri krivične prijave. Sličan je slučaj sa krivičnim delom „Zloupotreba prava na štrajk“, gde je polovina krivičnih prijava podneta samo u 2017. godini (sve krivične prijave su odbačene), indikativne su i 2014. godina sa osam podnetih krivičnih prijava (sve su odbačene) i 2021. godina sa podnetih sedam krivičnih prijava (takođe su sve odbačene). U ostalim posmatranim godinama, podnošene su jedna do tri krivične prijave.

Krivično delo „Povreda prava na štrajk“ čini 2% ukupno osuđenih lica iz grupe osuđenih za krivičnih dela po osnovu rada, dok za krivično delo „Zloupotreba prava na štrajk“ niko nije osuđen u posmatranom periodu 2012 – 2021. godina. Od šestoro osuđenih za krivično delo „Povreda prava na štrajk“, petoro lica je osuđeno 2014. godine, a jedno 2016. godine. Sankcije izrečene osuđenim licima su: zatvor u trajanju 1 do 2 godine (jedno lice) i uslovna osuda (pet lica). Posmatrano u kontekstu primera sprečavanja štrajkova u poslednjih 10 godina koji su bili aktuelni u stručnoj javnosti¹¹³, jasno je da u velikom broju slučajeva dela nisu procesuirana, odnosno krivične prijave nisu podnete. Identičan je zaključak kada je reč o krivičnom delu „Zloupotreba prava na štrajk“ – i pored velikog broja nezakonitih obustava rada, koje su pre svega bile posledica zastarelog zakonodavstva i veoma komplikovane procedure otpočinjanja štrajka sa kojom radnici nisu upoznati, niko nije osuđen za ovo krivično delo. Potencijalan uzrok ovakvim trendovima jeste težina dokazivanja krivičnog dela, kao i nepoverenje da se krivičnim sankcionisanjem odgovornih lica može postići svrha kažnjavanja, odnosno prestanak negativnih praksi. Veliki udeo odbačenih krivičnih prijava za krivično delo „Zloupotreba prava na štrajk“ govori o tome da se one podnose, a da nije jasno da li je učinjeno krivično delo ili predstavljaju samo (nelegitiman) način vršenja pritiska na štrajkače. Može se takođe konstatovati da je načelno zauzet stav da je potrebno ispuniti rigorozne uslove da bi došlo do izvršenja krivičnog dela iz člana 167. KZ, odnosno da se neće svako pokretanje štrajka suprotno zakonu automatski posmatrati kao krivično delo „Zloupotreba prava na štrajk“. Takođe, čini se da je indikativno da poslodavci ne daju preveliki značaj krivičnopravnom sankcionisanju učinilaca nezakonitih obustava rada i da preferiraju da sankcionišu takve zaposlene disciplinskim merama i otkazivanjem ugovora o radu.

U svim tužilačkim predmetima za ova dela u analiziranom uzorku (ukupno tri predmeta – jedan za delo iz člana 166. KZ, a dva za delo iz člana 167. KZ), odbačene su krivične prijave.

¹¹³ Profesionalno iskustvo autora; iskustvo u pružanju besplatne pravne pomoći na pravnoj klinici za radno pravo Pravnog fakulteta Univerziteta Union u Beogradu, u periodu 2009 – 2018. godina.

Nije bilo osnova sumnje da postoji delo iz člana 166. KZ (niti drugo krivično delo za koje se goni po službenoj dužnosti) u slučaju kada su članovi štrajkačkog odbora prijavili direktora jedne javne ustanove jer je „primenjivao silu prema učesnicima štrajka, da je isključio internet komunikaciju, a članove štrajkačkog odbora prebacivao na druga radna mesta“. Jednom od članova štrajkačkog odbora je rekao, prilikom upućivanja na drugo radno mesto, odnosno na drugu lokaciju, da bi takve kao što je on da je rat trebalo streljati. Takođe je navedeno da direktor štrajkačima nije uplatio novac za novogodišnje paketiće za decu 31. januara nego deset dana kasnije. U rešenju o odbacivanju krivične prijave je navedeno da nisu priloženi nikakvi konkretni dokazi o primeni sile i pretnje ili drugog protivpravnog načina da se spreči štrajk koji je organizovan na zakonom predviđen način, a što je utvrđeno i od strane inspekcije rada. Naime, utvrđeno je da je internet isključen da bi se sprečila zloupotreba, a ne komunikacija, pojedini radnici su prebačeni na druga radna mesta pre nego što je direktor saznao da su članovi štrajkačkog odbora, kao i da je štrajk okončan kada je postignut dogovor. Procena je da je ipak presudno bilo postizanje dogovora za donošenje odluke o odbacivanju krivične prijave.

Jedno taksi udruženje podnelo je krivičnu prijavu protiv zastupnika tri druga udruženja (taksista) zbog dela iz člana 167. stav 1. u vezi sa članom 33. KZ (implicirajući saizvršilaštvo u delu), jer prijavljeni „nisu uzeli štrajk kao poslednje sredstvo, zaobišli su otvoren poziv na dogovor, što je imalo za posledicu ugrožavanje bezbednosti ljudi i imovine“. Prijava je odbačena, jer se u delu ne stiču subjektivni elementi, a javni tužilac je „naročito imao u vidu okolnost da prilikom organizovanog protesta nije došlo do ekscenog ponašanja niti uništenja imovine, niti povrede lica, oštećenja sredstava javnog saobraćaja, trajnog prekida i poremećaja u javnom saobraćaju ili drugih težih posledica, te da su navedeni događaji, kako stoji u izveštaju MUP-a, Odeljenja za javni red i mir, sporadični i procesuirani u Prekršajnom sudu. U prigovoru koji je podnet Višem javnom tužilaštvu u Beogradu na odluku o odbacivanju krivične prijave je istaknuto da su predsednik, Vlada Republike Srbije i drugi nadležni organi više puta osudili štrajk taksista zbog blokade grada i ugrožavanja prava na slobodu kretanja. Prigovor je odbijen.

Krivičnu prijavu je podeno direktor građevinskog preduzeća protiv šestoro zaposlenih, jer su napustili mesto rada i sa još dvadesetak zaposlenih ušli u dvorište preduzeća, blokirali kapiju na ulazu i sprečili ostale da uđu i izađu, pod izgovorom da je u toku štrajk. Tužilac je zaključio da se u radnjama okrivljenih ne stiču obeležja krivičnog dela za koje su prijavljeni niti drugog krivičnog dela za koje se goni po službenoj dužnosti, a u razmatranje je uzeta dostavljena dokumentacija, službene beleške o obavljenim razgovorima. Naime, javni tužilac zaključuje da radnjama prijavljenih nije stvorena opasnost po život ili telo ljudi ili imovinu većeg obima, „već je,

eventualno, u pitanju povreda Zakona o štrajku što se može raspravljati pred nadležnim građanskim sudom, a to što je navedno nastupanje štete od 409.800 dinara zbog toga što tri mašine nisu radile, može se smatrati izgubljenom dobiti u građanskopravnom smislu, a ne kao opasnost po imovinu većeg obima“.¹¹⁴

¹¹⁴ Treće osnovno javno tužilaštvo u Beogradu, KT 73/18.

8. ZLOUPOTREBA PRAVA IZ SOCIJALNOG OSIGURANJA (ČLAN 168. KRIVIČNOG ZAKONIKA)

Ko simuliranjem ili prouzrokovanjem bolesti ili nesposobnosti za rad ili na drugi protivpravan način postigne da mu se prizna neko pravo iz socijalnog osiguranja koje mu po zakonu ili drugim propisima ili opštim aktima ne pripada, kazniće se novčanom kaznom ili zatvorom do jedne godine.

Krivično delo zloupotrebe prava iz socijalnog osiguranja definisano je na način koji ostavlja dosta prostora za njegovo tumačenje, pre svega u smislu da li obuhvata i zloupotrebu prava na privremenu sprečenost za rad. Iako ona nije eksplicitno navedena može se razmišljati o tome da li je potrebno uvrstiti je u ponašanje koje se kvalifikuje da bude zabranjeno krivičnim pravom, kao i u kojim uslovima bi se moglo smatrati da je to delo izvršeno. Drugi oblik, koji se odnosi na ostala prava iz socijalnog osiguranja, daleko je jasniji i može se posmatrati u nekoliko karakterističnih situacija.

Zloupotreba privremene sprečenosti za rad javlja se u situacijama kada neko lice simulira bolest ili povredu koja uzrokuje privremenu nesposobnost za rad. U slučaju privremene sprečenosti za rad, zaposleni ima pravo na plaćeno odsustvo („bolovanje“). Visina i isplatilac naknade koju lice ostvaruje za vreme privremene sprečenosti zavisi od vrste povrede ili bolesti. Ukoliko je povreda nastala na radu ili je reč o profesionalnoj bolesti lica, naknadu će uplaćivati poslodavac sve vreme trajanja sprečenosti za rad. Naknada u ovom slučaju iznosi 100% osnovice, s tim što ne može biti niža od minimalne zarade za odgovarajući mesec u kojem se isplaćuje. Ukoliko je reč o drugoj bolesti ili povredi koja nije nastala na radu, naknadu će u prvih 30 dana sprečenosti uplaćivati poslodavac, a potom ova obaveza prelazi na Republički fond zdravstvenog osiguranja. Iznos naknade je 65% osnovice, s tim što ne može biti niža od minimalne zarade za odgovarajući mesec u kojem se isplaćuje.¹¹⁵ Treći slučaj privremene sprečenosti za rad postoji u slučajevima takozvane „rizične trudnoće“, odnosno kada se trudnici savetuje mirovanje radi održavanja trudnoće. U tom slučaju važe ista pravila isplate naknade zarade kao kod ostalih bolesti, odnosno

¹¹⁵ Član 95. Zakona o zdravstvenom osiguranju, Službeni glasnik RS, br. 25/2019.

povreda, koje nisu uzrokovane radom, ali će trudnica osim 65% osnovice koje usplaćuju poslodavac ili RFZO, dobijati dodatnih 35% koji se uplaćuju iz budžeta Republike Srbije, što znači da će ukupno imati naknadu u visini 100% osnovice.¹¹⁶ I u drugim slučajevima određenim zakonom (zbog propisane mere obavezne izolacije kao kliconoše ili zbog pojave zaraznih bolesti u njegovoj okolini; zbog nege bolesnog, odnosno povređenog člana uže porodice, pod uslovima utvrđenim ovim zakonom; zbog dobrovoljnog davanja organa, ćelija i tkiva, izuzev dobrovoljnog davanja krvi; u slučaju kada je određen za pratioca bolesnog osiguranog lica upućenog na lečenje ili lekarski pregled u drugo mesto, odnosno dok boravi kao pratilac u stacionarnoj zdravstvenoj ustanovi, u skladu sa propisom kojim se uređuje način i uslovi za ostvarivanje prava iz obaveznog zdravstvenog osiguranja) zaposleni će imati pravo na plaćeni izostanak sa rada, uz naknadu zarade u iznosu od 65 ili 100% osnovice u zavisnosti od uzroka privremene sprečenosti, prema istim pravilima kao u slučaju bolesti odnosno povrede uzrokovane van rada.¹¹⁷ Kao osnovica se u svim navedenim slučajevima računa prosečna zarada koju je lice ostvarilo u prethodnih 12 meseci koji prethode utvrđivanju privremene sprečenosti za rad.¹¹⁸

Postoji nekoliko mogućnosti da se zloupotrebi pravo na privremenu sprečenost za rad. Potvrdu o privremenoj sprečenosti za rad (takozvanu „doznaku“) izdaje izabrani lekar opšte prakse. Nju zaposleni može falsifikovati. Takođe, može je izdati nadležni lekar ali bez provere stvarnog zdravstvenog stanja pacijenta, ili svesno kršeći etičke standarde postupanja znajući da zaposleni nije sprečen za rad usled zdravstvenih tegoba.

Poslodavcu su u skladu sa prethodno analiziranim mogućnostima zloupotrebe ovog prava, na raspolaganju mehanizmi kontrole privremene sprečenosti za rad zaposlenog. Prvi se odnosi na obavezu da zaposleni dostavi relevantnu dokumentaciju o privremenoj sprečenosti za rad. Rokovi za tako nešto postavljeni su izuzetno restriktivno. Zaposleni je dužan da, najkasnije u roku od tri dana od dana nastupanja privremene sprečenosti za rad u smislu propisa o zdravstvenom osiguranju, o tome dostavi poslodavcu potvrdu lekara koja sadrži i vreme očekivane sprečenosti za rad. U slučaju teže bolesti, umesto zaposlenog, potvrdu poslodavcu dostavljaju članovi uže porodice ili druga lica sa kojima živi u porodičnom domaćinstvu. Ako zaposleni živi sam, potvrdu je dužan da dostavi u roku od tri dana od dana prestanka razloga zbog kojih nije mogao da dostavi potvrdu.¹¹⁹ Drugo, nakon što dobije relevantnu dokumentaciju poslodavac može da pokrene postupak preispitivanja privremene sprečenosti za rad. To čini podnošenjem zahteva nadležnom zdravstvenom organu radi utvrđivanja zdravstvene spo-

¹¹⁶ Član 95. stavovi 4. i 5. Zakona o zdravstvenom osiguranju.

¹¹⁷ Član 73. stav 1. Zakona o zdravstvenom osiguranju.

¹¹⁸ Član 115. Zakona o radu.

¹¹⁹ Član 103. stavovi 1-3. Zakona o radu.

sobnosti zaposlenog.¹²⁰ Konačno, ukoliko se utvrdi da je zaposleni zaista zloupotrebio privremenu sprečenost za rad, poslodavac mu može otkazati ugovor o radu – ova vrsta zloupotrebe predstavlja fakultativni otkazni razlog.¹²¹ Štetu koju je poslodavac pretrpeo zbog ovakvog nezakonitog postupanja zaposlenog, poslodavac može potraživati od zaposlenog na načine određene Zakonom o radu (sporazumno, ili putem suda).¹²² Poslodavac nastalu štetu može potraživati i od drugih lica koja su omogućila zloupotrebu prava na privremenu sprečenost za rad, prema opštim pravilima naknade štete. Takođe, ukoliko se utvrdi da je lekar postupao nesavesno i izdavao dokumentaciju o privremenoj sprečenosti za rad suprotno pravilima struke, protiv njega se može pokrenuti postupak pred komorom zdravstvenih radnika.¹²³ Ukoliko je došlo do falsifikovanja isprava ili nekog drugog krivičnog dela, kako bi se poslodavac doveo u zabludu postojanja privremene sprečenosti za rad, mogu se podneti i odgovarajuće krivične prijave protiv zaposlenog, odnosno drugih odgovornih lica (uključujući i odgovorna lica kod poslodavca, ako su omogućila svojim delovanjem ovakvu nezakonitu praksu).

Ono što poslodavac u ovim situacijama ne može činiti, a u praksi se često javljaju takvi slučajevi, jeste da od zaposlenog traži posebne zdravstvene preglede od strane privatnih zdravstvenih institucija, kao i da mu zaposleni dostavi punu medicinsku dokumentaciju koja je zaštićena Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti¹²⁴ i kojoj poslodavac ne može imati pristup ni pod kojim uslovima. Poslodavac ne može da organizuje komisije, ili slična tela, koja bi pratila zaposlenog, posećivala ga u njegovom domu ili zdravstvenoj ustanovi u kojoj je smešten, kako bi se uverila u privremenu sprečenost za rad.

Postavlja se pitanje da li je zakonodavac imao nameru da ovakva ponašanja inkriminiše, odnosno da li je zloupotreba prava na privremenu sprečenost za rad obuhvaćena dispozicijom ovog krivičnog dela? Kada je reč o samoj definiciji radnje izvršenja, čini se da nema nikakve dileme. Naime, postupanje zaposlenog (i eventualno drugih izvršilaca) jeste simuliranje nesposobnosti za rad u cilju ostvarivanja prava iz socijalnog osiguranja (kako je napomenuto, reč je o pravu iz radnog odnosa koje spada u prava za koja je nadležan RFZO i samim tim je vezano za postojanje zdravstvenog osiguranja zaposlenog lica). Ako nema sumnje da bi se ovo delo moglo podvesti pod definiciju, pitanje koje se dalje postavlja jeste da li je društvena opasnost koju podrazumeva ovakvo ponašanje, tog intenziteta i obima da je

¹²⁰ Član 103. stav 5. Zakona o radu.

¹²¹ Član 179. stav 3. tačka 3) Zakona o radu.

¹²² Član 123. Zakona o radu.

¹²³ Član 185. Zakona o zdravstvenom osiguranju; članovi 39 – 47. Zakona o komorama zdravstvenih radnika, Službeni glasnik RS, br. 107/2005, 99/2010 i 70/2017 - odluka US.

¹²⁴ Zakon o zaštiti podataka o ličnosti, Službeni glasnik RS, br. 87/2018.

potrebno inkriminisati je kao krivično delo? Ukoliko nije došlo do falsifikovanja isprava, ili izvršenja nekog drugog krivičnog dela tokom ostvarivanja ovog prava na nezakonit način, čini se da su sankcije koje su predviđene drugim propisima – naknada štete i gubitak zaposlenja, pre svega – dovoljne da ispune i preventivnu i represivnu ulogu. Utvrđeni procenat zaposlenih koji zloupotrebljavaju ovo pravo, u odnosu na ukupan broj zaposlenih koji su ga ostvarili, minoran je.¹²⁵ Ipak, i pored svega rečenog trebalo bi imati u vidu da se ovakvo postupanje potencijalno može kvalifikovati kao krivično delo, naročito ako nastupe neke posebno teške posledice nezakonitim ponašanjem zaposlenog.

Zloupotreba ostalih prava iz socijalnog osiguranja može nastupiti kada lice pokuša da ostvari neko pravo simulirajući da su nastupile zakonske okolnosti za njegovo ostvarivanje, a da to nije tačno ili da su okolnosti nastupile pod uslovima koji isključuju ostvarivanje konkretnog prava.

Neki od najčešćih oblika ovakvog nezakonitog delovanja su:

1) *Samonanošenje povreda ili uzrokovanje bolesti, odnosno drugih stanja na osnovu kojih se može ostvariti pravo na novčanu naknadu za telesno oštećenje*. Ova vrsta naknade se isplaćuje licima kod kojih dođe do povrede na radu ili pojave profesionalne bolesti. Telesno oštećenje postoji kad kod osiguranika nastane gubitak, bitnije oštećenje ili znatnija onesposobljenost pojedinih organa ili delova tela, što otežava normalnu aktivnost organizma i iziskuje veće napore u ostvarivanju životnih potreba, bez obzira na to da li prouzrokuje ili ne prouzrokuje invalidnost. Ukoliko je stepen oštećenja bar 30%, osiguranik stiče pravo na novčanu naknadu.¹²⁶ U praksi se najčešće dešava da osiguranik – zaposleno lice, pokušava da stekne pravo na ovu naknadu nakon što je sopstvenim propustom (na primer, nepridržavanjem mera zaštite na radu, ili namernim zapostavljanjem lečenja bolesti) uzrokovao nastupanje oštećenja u meri dovoljnoj da se stekne pravo na ovu naknadu.

2) *Lažno prijavljivanje staža penzijskog i invalidskog osiguranja ili izmena drugih podataka od kojih zavisi visina primanja po osnovu osiguranog slučaja*. Da bi se ostvarilo pravo na starosnu penziju, potrebna je određena dužina penzijskog staža, odnosno staža osiguranja. Postoji više vrsta staža osiguranja, kao što su staž sa efektivnim trajanjem, staž sa uvećanim trajanjem i poseban staž.¹²⁷ Imajući u vidu da je prilikom utvrđivanja da li su

¹²⁵ Videti: Mario Reljanović, *Da li ćemo smeti da budemo bolesni?*, <https://pecanik.net/da-li-emo-smeti-da-budemo-bolesni/>, 4. 3. 2023.

¹²⁶ Član 37. Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju, Službeni glasnik RS, br. 34/2003, 64/2004 - odluka USRS, 84/2004 - dr. zakon, 85/2005, 101/2005 - dr. zakon, 63/2006 - odluka USRS, 5/2009, 107/2009, 101/2010, 93/2012, 62/2013, 108/2013, 75/2014, 142/2014, 73/2018, 46/2019 - odluka US, 86/2019, 62/2021, 125/2022 i 138/2022.

¹²⁷ Članovi 43, 52. i 60. Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju.

ispunjeni uslovi za ostvarivanje nekog od prava relevantna jedino evidencija Fonda penzijskog i invalidskog osiguranja (FPIO), a ne i evidencija sadržana u radnoj knjižici, ugovorima o radu, ugovorima o radnom angažovanju, ili drugim dokumentima, može se pretpostaviti da osiguranik veoma teško može sam da lažno prijavi staž osiguranja, već će to po pravilu učiniti uz pomoć lica koje je zaposleno na poslovima na kojima se može, između ostalog, utvrditi dužina trajanja osiguranja, odnosno lica koja mogu intervenirati u evidenciju FPIO ili Centralnog registra obaveznog socijalnog osiguranja (CROSO). Slično važi i za podatke na osnovu kojih se utvrđuje visina primanja po osnovu nastupanja osiguranog slučaja – starosne ili invalidske penzije. Eliminisanjem papirne evidencije iz procedure, značajno je smanjena mogućnost ove vrste zloupotreba.

3) *Lažno prijavljivanje i utvrđivanje invalidnosti lica*. Invalidska penzija je pravo koje stiče lice koje je u potpunosti izgubilo radnu sposobnost, odnosno mogućnost obavljanja bilo kojeg posla. Procena radne sposobnosti u svrhu utvrđivanja potpunog gubitka, vrši se pred komisijom FPIO, u skladu sa Zakonom o penzijskom i invalidskom osiguranju i posebnim podzakonskim propisima.¹²⁸ Nezavisno od potencijalne kritike ovog sistema, kojem se naročito može staviti na teret da prilikom utvrđivanja preostale radne sposobnosti dominiraju medicinski kriterijumi a ne realna zapošljivost lica, jasno je da je centralizovano odlučivanje o sticanju prava na invalidsku penziju u nekoliko navrata dovelo do sumnje u postojanje koruptivnih krivičnih dela, kao i do istraga koje su u praksi dovele do otkrivanja većeg broja malverzacija i manipulacija. One su izvršavane kako falsifikovanjem medicinske dokumentacije i ličnih isprava, tako i davanjem mita prilikom prikupljanja medicinske dokumentacije koju ceni komisija FPIO.¹²⁹ Jasno je da postoji više načina da se nekom licu protivpravno utvrdi postojanje prava na invalidsku penziju, kao i da su mehanizmi koji vode takvom odlučivanju razvijeni u prethodnim decenijama. Otuda je ovo možda i najčešći pojavni oblik ovog krivičnog dela.

Na osnovu prethodne analize, jasno je da će prevashodni izvršilac ovog dela biti zaposleno lice, odnosno osiguranik, koji navedenim postupcima pokušava da ostvari neko pravo koje mu inače ne bi pripadalo kada bi se propisi primenili pravilno. Realno je međutim zamisliti da je ovo delo predmet saizvršilaštva više lica, od kojih je jedan zaposleni, odnosno osiguranik, a ostala lica su odgovorna za utvrđivanje njegovog zdravstvenog stanja, odnosno drugih okolnosti koje su navodno dovele do nastupanja

¹²⁸ Pravilnik o obrazovanju i načinu rada organa veštačenja Republičkog fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje, Službeni glasnik RS, br. 58/2019 i 66/2021.

¹²⁹ Suzana Lakić, *Lažni penzioneri oštetili državu – Kako su varali da bi dobili invalidsku penziju*, <https://www.blic.rs/vesti/drustvo/lazni-penzioneri-ostetili-drzavu-kako-su-varali-da-bi-dobili-invalidsku-penziju/qv1dg5x>, 3. 3. 2023.

osiguranog slučaja i stvaranja mogućnosti za ostvarivanje nekog prava iz socijalnog osiguranja. Ovo mogu na primer biti lekar, odnosno lekarska komisija, kao i lica zaposlena u fondovima obaveznog socijalnog osiguranja.

Trebalo bi napomenuti da definicija krivičnog dela, kao i sam njegov naziv, obuhvataju isključivo prava iz socijalnog osiguranja, ne i ona koja su predmet sistema socijalne zaštite. Ovo je sasvim pravilno rešenje, imajući u vidu da se delo nalazi u poglavlju koje se odnosi na krivična dela protiv prava po osnovu rada; najveći broj prava iz socijalne zaštite ne proističe međutim iz radnopravnog statusa lica, pa je samim tim ova podela izvršena sasvim korektno.

Zastupljenost ovog dela u praksi je izuzetno niska. U posmatranom periodu 2012 – 2021. godina, imalo je udeo od 2% u podnetim krivičnim prijavama i optuženim licima, odnosno 3% među osuđenim licima za krivična dela iz ove oblasti. Ukupno je u desetogodišnjem periodu osuđeno sedmero lica, od kojih troje na zatvorske kazne (dvoje u rasponu 6 – 12 meseci, jedno lice na 1 – 2 godine), a četvero je uslovno osuđeno, a nije bilo novčanih kazni. Treba napomenuti i da je od 2016. zaključno sa 2021. godinom samo dvoje lica uslovno osuđeno, dok druge sankcije nisu izrečene. Ovo su zanimljivi podaci imajući u vidu pomenute vanredne kontrole koje su izvršene tokom 2018. godine kada je 360 korisnika izgubilo pravo na invalidsku penziju, kao i druge malverzacije u periodu 2010 – 2014. godina kada je uhapšeno 20 ljudi, kao i u periodu 2014 – 2017. godine kada je podneto 16 krivičnih prijava.¹³⁰ Nije moguće utvrditi kako je nastala ova nesrazmera između saopštenja državnih organa i statističkih podataka. Ukoliko se pogleda broj podnetih krivičnih prijava u tim godinama, na osnovu zvanične statistike situacija je sledeća: u 2014. godini podnete su četiri krivične prijave od kojih su tri odbačene; u 2015. godini podnete su tri krivične prijave i sve tri su odbačene; u 2016. godini podnete su dve krivične prijave i obe su odbačene; u 2017. godini podneto je pet krivičnih prijava i svih pet je odbačeno; u 2018. godini devet krivičnih prijava od kojih je osam odbačeno. Jasno je da ovi podaci ne odgovaraju broju krivičnih prijava koje su preneli mediji, kao ni broju procesuiranih lica koja se navode u ovim izveštajima. Jedno od mogućih obrazloženja jeste da su se krivični postupci vodili zbog drugih krivičnih dela, na primer falsifikovanja isprava.

U analiziranom uzorku našao se samo jedan slučaj ovog krivičnog dela, ali bi se mogao oceniti kao veoma zanimljiv. Kao krivična prijava je tretiran izveštaj podnet od strane Ministarstva odbrane, kancelarije za poslove bezbednosti. Prijavljena je, kako stoji u izveštaju, „odsustvovala sa rada od 22. septembra 2005. pa zaključno sa 2019. godinom, zbog privremene sprečenosti – bolovanja, uz uredno dostavljanje doznaka, pri čemu je za vreme bolovanja obavljala poslove sudskog tumača, a da za obavljanje

¹³⁰ *Lažni penzioneri oštetili državu – Kako su varali da bi dobili invalidsku penziju, loc.cit.*

navedene delatnosti nije tražila odobrenje poslodavca u skladu sa članom 52. stav 1. Zakona o Vojsci, da bi potom 10. maja 2019. godine osnovala agenciju za prevođenje, čiji je zastupnik i vlasnik, o čemu nije izvestila poslodavca, niti je tražila odobrenje.“ Tužilašto se opredelilo za primenu instituta oportuniteta, imajući u vidu kaznu koja je predviđena za delo, kao i okolnost da osumnjičena nije ranije osuđivana niti je prema njoj primenjivan oportunitet. Osumnjičena je izvršila obavezu određenu naredbom o odlaganju krivičnog gonjenja – uplatila je 40.000 dinara na račun Vlade Republike Srbije propisan za uplatu javnih prihoda (u humanitarne ili druge javne svrhe). Vojna policija je u ovom slučaju proveravala autentičnost izdate medicinske dokumentacije u domu zdravlja, prikupljala obaveštenja od lekara i od ovlašćenih lica u Republičkom fondu za zdravstveno osiguranje u cilju kontrole izdatih bolovanja, a od Višeg suda u Beogradu u vezi sa angažovanjem osumnjičene kao sudskog tumača za engleski jezik. Osumnjičena se branila izjavom da nije znala da treba da prijavi da obavlja poslove sudskog tumača. Inače, kako stoji u izveštaju poslodavca osumnjičena „nije dolazila na svoje radno mesto u Ministarstvu odbrane duži niz godina zbog privremene sprečenosti za rad, a da je vlasnik agencije za prevođenje i akreditovana kao sudski tumač za engleski jezik pri Višem sudu u Beogradu“. Kada se pogleda precizno utvrđeno vreme odsustvovanja sa rada, tačnije, u njenom slučaju – prisustva na radu, dolazi se do zaključka da je osumnjičena intenzivno odsustvovala sa rada zbog bolovanja u periodu od 14 godina, tako da je najčešće manje od deset dana provodila godišnje na radu (bilo je tu i neplaćenog odsustva, nagradnog odsustva (!), kao i određeni broj dana godišnjeg odmora (takođe je nejasno kako je mogla da ostvari pravo na godišnji odmor). Najduže je bila na radu 2013. i 2014. godine: 20, odnosno 32 dana.

9. NEPREDUZIMANJE MERA ZAŠTITE NA RADU (ČLAN 169. KRIVIČNOG ZAKONIKA)

- (1) *Lice odgovorno za preduzimanje mera zaštite na radu koje se svesno ne pridržava zakona ili drugih propisa ili opštih akata o merama zaštite na radu usled čega može nastupiti opasnost za život ili zdravlje zaposlenih, kazniće se zatvorom do tri godine.*
- (2) *Ako izrekne uslovnu osudu, sud može odrediti obavezu učiniocu da u određenom roku postupi po propisima o merama zaštite na radu.*

Pravo radnika na bezbednu i zdravu radnu sredinu, jedno je od osnovnih elemenata ljudskog prava na rad. Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima navodi kao sastavni deo individualnih prava svakog radnika, pravo na „higijensko-tehničku zaštitu na radu“. Iako je reč o terminu koji se uglavnom više ne koristi u pravnoj literaturi i propisima, nesumnjivo je reč o pravu na zdravu i bezbednu radnu sredinu, što je potvrdio i Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava u svom Opštem komentaru 23.¹³¹ Ono postoji da bi se rizik od nesreća, povređivanja, oboljevanja i smrtnih ishoda na radu i u vezi sa radom, sveo na najmanju moguću meru. Drugim rečima, sistem bezbednosti i zaštite zdravlja na radu pre svega predstavlja preventivu, način da se radnici (ali i sva lica koja se zateknu na mestu rada) zaštite od negativnih uticaja procesa rada, odnosno od mogućeg nastupanja određenih rizika po život i zdravlje. Mere zaštite na radu zavisice od vrste delatnosti i načina procesa rada. One mogu biti opšte (one koje se zahtevaju kod svakog poslodavca, bez obzira na delatnost koju obavlja) i posebne (one koje se vezuju za obavljanje specifičnih delatnosti). Takođe, prema načinu na koji se mere sprovode, one mogu biti tehničke (upotreba tehničkih sredstava zaštite – zaštitne rukavice, maske, zaštita na određenim mašinama ili drugim elementima na radnom mestu i u radnoj okolini, i slično), higijenske (sanitarni uređaji i prostor, pijaća voda, kvalitet vazduha, i slično), zdravstvene (redovni lekarski pregledi, upotreba medicinskih sredstava zaštite, i slično) i pravne (među koje spadaju opšti uslovi rada koji utiču na zdravlje radnika, određena prava u slučaju privremene sprečenosti za rad, povrede na radu ili profesionalne bolesti, kao i posebne mere zaštite

¹³¹ Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar broj 23: pravo na pravične i povoljne uslove rada (član 7. Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima)*, E/C.12/GC/23, 27. april 2016. godine.

određenih kategorija zaposlenih, kao što su trudnice, porodilje, maloletna lica, osobe sa invaliditetom).¹³²

Ovo pravo karakteristično je zbog toga što istovremeno stvara i obaveze za obe strane u procesu rada. Poslodavac jeste dužan da osmisli i primeni mere zaštite u skladu sa propisima i profesionalnim standardima. One međutim neće moći da se sprovedu automatski – radnici su ti koji bi trebalo da ih se pridržavaju tokom rada, kao i da ukazuju na uočene nedostatke u propisivanju ili primeni mera.

Zakonom o bezbednosti i zdravlju na radu¹³³ utvrđen je detaljan sistem zaštite na radu. Poslodavac je dužan da, prilikom organizovanja rada i radnog procesa, obezbedi preventivne mere radi zaštite života i zdravlja zaposlenih kao i da za njihovu primenu obezbedi potrebna finansijska sredstva. Takođe, poslodavac je dužan da obezbedi da radni proces bude prilagođen telesnim i psihičkim mogućnostima zaposlenog, a radna okolina, sredstva za rad i sredstva i oprema za ličnu zaštitu na radu budu uređeni, odnosno proizvedeni i obezbeđeni, da ne ugrožavaju bezbednost i zdravlje zaposlenog.¹³⁴ Poslodavac je dužan da donese akt o proceni rizika u pismenoj formi za sva radna mesta u radnoj okolini i da utvrdi način i mere za njihovo otklanjanje – ovo je izuzetno važna obaveza poslodavca koja predstavlja osnov preventivne zaštite na radu.¹³⁵ Pored toga, postoji još niz obaveza koje poslodavac mora ispuniti u skladu sa zakonom, među kojima se mogu izdvojiti: osposobljavanje zaposlenih za bezbedan i zdrav rad; obezbeđivanje održavanja sredstava za rad i sredstava i opreme za ličnu zaštitu na radu u ispravnom stanju; angažovanje pravnog lica sa licencom radi sprovođenja preventivnih i periodičnih pregleda i provere opreme za rad, kao i preventivnih i periodičnih ispitivanja uslova radne okoline; obezbeđivanje propisanih lekarskih pregleda zaposlenih na osnovu akta o proceni rizika i ocene službe medicine rada; obezbeđivanje pružanja prve pomoći, i osposobljavanje odgovarajućeg broja zaposlenih za pružanje prve pomoći, spasavanje i evakuaciju u slučaju opasnosti; zaustavljanje svake vrste rada koji predstavlja neposrednu opasnost za život ili zdravlje zaposlenih; obezbeđivanje mera zaštite od požara, spasavanja i evakuacije u skladu sa posebnim zakonom; i tako dalje.¹³⁶ Pojedinačno gledano, svaka od navedenih obaveza mora se ispuniti na način predviđen propisima i standardima zaštite. Svako propu-

¹³² Zoran Ivošević, *Radno pravo*, Beograd, 2020, str. 155-156.

¹³³ Zakon o bezbednosti i zdravlju na radu, Službeni glasnik RS, br. 101/2005, 91/2015 i 113/2017 – dr. zakon. U toku pisanja ove analize, na javnoj raspravi se nalazio tekst novog Zakona o bezbednosti i zdravlju na radu. Analiza je urađena u skladu sa zakonom koji je važio u trenutku pisanja (mart 2023. godine). U odnosu na neke osnovne parametre i standarde zaštite na radu, predloženi novi tekst zakona se ne razlikuje značajno u poređenju sa važećim.

¹³⁴ Zakon o bezbednosti i zdravlju na radu, član 9. stav 4. i član 11. stav 1.

¹³⁵ Član 13. stav 1. Zakona o bezbednosti i zdravlju na radu.

¹³⁶ Članovi 15. i dalje, Zakona o bezbednosti i zdravlju na radu.

štanje da se tako nešto učini, može dovesti do ugrožavanja lica u procesu rada, odnosno radnoj okolini.

Zaposleni je sa druge strane dužan da primenjuje propisane mere za bezbedan i zdrav rad, da namenski koristi sredstva za rad i opasne materije, da koristi propisana sredstva i opremu za ličnu zaštitu na radu i da sa njima pažljivo rukuje, da ne bi ugrozio svoju bezbednost i zdravlje kao i bezbednost i zdravlje drugih lica, kao i da pre početka rada pregleda svoje radno mesto uključujući i sredstva za rad koja koristi, kao i sredstva i opremu za ličnu zaštitu na radu, i da u slučaju uočenih nedostataka izvesti poslodavca ili drugo ovlašćeno lice. Zaposleni ne može samovoljno da isključuje, menja ili uklanja bezbednosne uređaje na sredstvima za rad, a pre napuštanja radnog mesta dužan je da radno mesto i sredstva za rad ostavi u stanju da ne ugrožavaju druge zaposlene. Takođe, zaposleni je dužan da, u skladu sa svojim saznanjima, odmah obavesti poslodavca o nepravilnostima, štetnostima, opasnostima ili drugoj pojavi koja bi na radnom mestu mogla da ugrozi njegovu bezbednost i zdravlje ili bezbednost i zdravlje drugih zaposlenih.¹³⁷

Nadzor nad primenom propisa vrši pre svega Inspektorat za rad, i to posebno obučeni inspektori rada za bezbednost na radu. U ovom segmentu su vidljivi nedostaci u kapacitetima Inspektorata za rad, kao i u sredstvima za rad, koji praktično onemogućavaju efikasnu kontrolu. Bezbednost na radu obaveza je svakog poslodavca, a u velikom broju delatnosti nepridržavanje ovih mera podrazumeva upravo drastično povećanje rizika da dođe do izvršenja ovog krivičnog dela, odnosno automatski dovodi u opasnost i radnike i druga lica koja se zateknu u radnoj okolini. Otuda je potrebno organizovati daleko ozbiljniji sistem nadzora, kako bi se smanjio broj nesreća na radu, naročito onih koji rezultiraju teškim telesnim povredama i smrću radnika ili drugih lica.

Jasno je da će se prema navedenim zakonskim rešenjima, odrediti i odgovorna lica, odnosno potencijalni učinioci ovog dela. Na osnovu člana 9. stavova 2. i 3. Zakona o bezbednosti i zdravlju na radu, poslodavac se ne može osloboditi obaveza i odgovornosti u vezi sa primenom mera bezbednosti i zdravlja na radu određivanjem drugog lica ili prenošenjem svojih obaveza i odgovornosti na drugo lice – ovo se odnosi i na krivičnu odgovornost odgovornog lica kod poslodavca. Međutim, u slučaju nastanka povrede na radu zbog neuobičajenih i nepredvidivih okolnosti koje su izvan kontrole poslodavca ili zbog izuzetnih događaja čije se posledice uprkos svim nastojanjima nisu mogle izbeći, poslodavac neće biti odgovoran u smislu Zakona o bezbednosti i zdravlja na radu.

¹³⁷ Član 35. i član 36. stav 1. Zakona o bezbednosti i zdravlju na radu.

9.1 ANALIZA KRIVIČNOG DELA

Ovo krivično delo, kao i druga dela iz grupe krivičnih dela protiv prava po osnovu rada karakteriše blanketna dispozicija, odnosno tumačenje obeležja dela u skladu sa relevantnim zakonima, propisima i opštim aktima (iz sfere zaštite na radu), u pogledu učinioca i pasivnog subjekta i naravno, same radnje izvršenja koja se sastoji u nepridržavanju odgovarajućih pravnih normi. Nepridržavanje i kod ovog krivičnog dela mora biti „svesno“, te i ovde stoji sve što je rečeno kod krivičnog dela iz člana 163. KZ. Ono što je pak specifičnost ovog krivičnog dela jeste njegova posledica. Reč je o tzv. apstraktno-konkretnom ugrožavanju, odnosno o apstraktno-konkretnoj opasnosti po zaštićeno dobro (život ili zdravlje zaposlenih). Naime, posledica je *moгуćnost* nastupanja opasnosti po život ili zdravlje zaposlenih. U teoriji krivičnog prava mogućnost nastupanja opasnosti je u suštini definicija astraktne opasnosti, koja predstavlja opasnost koja se ne dokazuje i ne predstavlja obeležje bića krivičnog dela. Takav je slučaj sa npr. poznatim krivičnim delo „Neovlašćena proizvodnja i stavljanje u promet opojnih droga“ (član 246. KZ) čije su radnje, alternativno predviđene, same po sebi opasne, te nije potrebno da bude ostvarena određena posledica na dobru koje se štiti i ovim i drugim delima iz iste grupe, a to je zdravlje ljudi. Dakle, za dela sa ovakvom posledicom, posledicom u vidu apstraktne opasnosti, dovoljno je da je radnja dela izvršena, opasnost po zaštićeno dobro se neoborivo pretpostavlja i ne može se dokazivati da je u datom slučaju nije bilo, jer ona i nije posledica krivičnog dela. Postoje brojni primeri drugih krivičnih dela sa ovakvom posledicom koja su opisana u Glavi XXV Krivičnog zakonika u kojoj se nalazi grupa krivičnih dela protiv opšte sigurnosti ljudi i imovine. Na primer, dovoljno je da učinilac krivičnog dela iz člana 283. KZ („Uništenje, oštećenje i uklanjanje znakova kojim se upozorava na opasnost“) uništi, ukloni ili ošteti znak kojim se upozorava na opasnost i ne može se braniti time da nikakva opasnost nije nastupila, jer takva, konkretna opasnost, nije ni obeležje pomenutog krivičnog dela. Međutim, kod krivičnog dela iz člana 169. KZ stvari stoje drugačije, jer je apstraktna opasnost po život ili zdravlje zaposlenih uneta (neuobičajeno) u opis krivičnog dela i u optužbi ili kasnije, presudi mora se dokazivati, odnosno mora se utvrditi da je radnjom učinioca (svesnim nepridržavanjem zakona, drugih propisa ili opštih akata) stvorena mogućnost nastupanja konkretne opasnosti, odnosno da je takvo postupanje, odnosno nepostupanje bilo tako opasno da je nastupanje konkretne opasnosti bilo blisko i moguće, ali ona ne sme nastupiti u datom slučaju, jer bi se tada radilo o drugom krivičnom delu „Izazivanje opasnosti neobezbeđenjem mera zaštite na radu“ (član 280. KZ). I ovo, neubičajeno obeležje, apstraktna opasnost/ugrožavanje kao deo bića krivičnog dela se može dovesti u vezu

sa pokušajem zakonodavaca da ovo delo razgraniči od sličnih prekršaja iz sfere zaštite bezbednosti i zdravlja na radu. S tim u vezi jeste i insistiranje na „svesnom“ nepridržavanju zakona, drugih propisa i opštih akata koje mora za rezultat imati posledicu o kojoj je reč. Ovakve neodređenosti, naravno, daju prostora za široka tumačenja i prebacivanje konkretnog slučaja u prekršajnopravnu sferu kao bolje i jednostavnije uređenu po tom pitanju (a zahtev za pokretanje prekršajnog postupka podnosi inspekcija rada, što znači i rasterećenje za javno tužilaštvo, te je i u tom smislu optiranje za prekršaj, iz aspekta javnog tužilaštva, bolje rešenje).

Tako, ako inspektor rada konstatuje da je došlo do kršenja propisa, pokrenuće prekršajni postupak, ali ako bi takvi propusti bili ocenjeni kao izuzetno opasni, odnosno kako kaže zakonodavac, „ako bi usled toga mogla nastupiti opasnost po život ili zdravlje zaposlenih“ postojaće elementi za podnošenje krivične prijave. Interesantno je da se u dispoziciji krivičnog dela koristi termin „zaposleni“. Ovako nešto nije opravdano niti sa stanovišta Zakona o bezbednosti i zdravlju na radu¹³⁸, ni sa stanovišta međunarodnih standarda rada. Zaštićeni su svi učesnici u procesu rada, dakle svi radnici kod poslodavca, kao i radnici koji se nalaze u radnoj okolini, a rade za drugog poslodavca, odnosno sva lica koja su prisutna u prostoru u kojem se odvija rad, ako je poslodavac upoznat sa njihovim prisustvom. Ne može se dakle opasnost od nastupanja štetnih posledica ograničiti samo na zaposlene kod poslodavca, tako nešto nije opravdano sa stanovišta standarda zaštite na radu i predstavlja ozbiljan propust i neopravdano ograničenje kod utvrđivanja odgovornosti za učinjeno krivično delo. I ova nedоследnost ukazuje na nedovoljnu zainteresovanost ili nestručnost zakonodavca da uskladi dve sfere prava na odgovarajući način.

9.2 STATISTIČKI POKAZATELJI I OSOBENOSTI PRAVOSUDNE PRAKSE

Statistička obrada dela pokazuje da je njegova zastupljenost u direktnoj nesrazmeri sa podacima koji se putem zvaničnih izveštaja i medija predstavljaju javnosti. Naime, broj smrtno stradalih na radu se na godišnjem nivou meri brojem nekoliko desetina lica. U sistemu zaštite na radu postoje ozbiljne manjkavosti, pre svega u primeni zakona i podzakonskih

¹³⁸ Članom 5. Zakona o bezbednosti i zdravlju na radu uređeno je da pravo na bezbednost i zdravlje na radu imaju: 1) zaposleni; 2) učenici i studenti kada se nalaze na obaveznom proizvodnom radu, profesionalnoj praksi ili praktičnoj nastavi (radionice, ekonomije, kabineti, laboratorije i dr.); 3) lica koja se nalaze na stručnom osposobljavanju, prekvalifikaciji ili dokvalifikaciji; 4) lica na profesionalnoj rehabilitaciji; 5) lica koja se nalaze na izdržavanju kazne zatvora dok rade u privrednoj jedinici zavoda za izvršenje kazne zatvora (radionice, gradilišta i sl.) i na drugom mestu rada; 6) lica na dobrovoljnim i javnim radovima organizovanim u opštem interesu, radnim akcijama i takmičenjima u vezi sa radom; 7) lica koja se zateknu u radnoj okolini radi obavljanja određenih poslova, ako je o njihovom prisustvu upoznat poslodavac.

akata, kao i u odnosu na neprijavljene radnike u opasnim delatnostima (rad „na crno“ u građevini¹³⁹). Veliki broj smrtnih ishoda nije međutim praćen odgovarajućim aktivnostima policije, inspektorata za rad, tužilaštva. Ako se posmatra period 2012 – 2021. godina, ovo krivično delo učestvuje sa 2% u ukupnom broju podnetih krivičnih prijava za krivična dela protiv prava po osnovu rada, 1% u optuženim licima, kao i 1% u broju osuđenih lica. Ovakva nesrazmera može se eventualno objasniti time da su u okolnostima povrede pravila o bezbednosti i zaštiti zdravlja na radu, kada je nastupila konkretna opasnost po život ili zdravlje ljudi, mnogo češće pokretani postupci u odnosu na krivično delo iz člana 280. KZ „Izazivanje opasnosti neobezbeđenjem mera zaštite na radu“, o kojem će biti više reči u nastavku teksta, što je logično imajući u vidu da je ovde posledica tako određena da jasno upućuje na primenu krivičnogpravne norme i olakšava posao pravosudnim organima. Ukratko, nema problema sa razgraničenjem krivičnogpravne od prekršajnogpravne sfere. Delo iz člana 169. KZ se više pojavljuje kao „dekor“ i kao pokušaj da se pokaže briga za problem zaštite bezbednosti i zdravlja na radu, te da se poslodavcima pripreti i krivičnom odgovornošću ukoliko ne ispunjavaju svoje obaveze u ovoj sferi, ali kako podaci pokazuju, ova inkriminacija ne ispunjava svoju pretpostavljenu funkciju.

Dalji uvid u statistiku pokazuje da je broj krivičnih prijava minoran – samo je u 2015. godini bio dvocifren (podneto je 13 krivičnih prijava, od kojih je 12 odbačeno), a u 2014. godini nije podneta nijedna prijava za ovo delo. Ukupan procenat odbačenih krivičnih prijava je izuzetno visok – čak 75%. U desetogodišnjem periodu, samo 11 prijava je procesuirano a 33 su odbačene. U 2020. godini kada je zabeleženo više ozbiljnih ekscesa sa nepridržavanjem epidemioloških mera zaštite na radu od strane poslodavaca¹⁴⁰, podnete su samo tri prijave, od kojih su dve odbačene.

Situacija je još lošija ako se pogleda broj optuženih lica. Naime, samo sedam lica je optuženo u desetogodišnjem periodu, od kojih petoro 2012. i 2013. godine, i po jedno u 2014. i 2015. godini. U preostalih osam godina optuženo je samo četvero lica, od toga nijedno u periodu 2016 – 2021. godina.

U pogledu osuđenih lica, kao i izrečenih sankcija, nastavlja se trend pogoršanja. U 2013, 2014. i 2021. godini osuđeno je po jedno lice, u ostalim godinama nije bilo osuđenih lica. Samo je u jednom slučaju izrečena kazna zatvora u trajanju od dve do tri godine.

Kada je u pitanju pregled pravosudne prakse u beogradskim osnovnim tužilaštvima i sudovima u petogodišnjem periodu, utvrđeno je da je podneto pet krivičnih prijava.

¹³⁹ Na primer, tokom 2020. godine trećina stradalih radnika radila je upravo u sektoru građevine, što je gotovo dvostruko veći procenat od udela stradalih u industrijskoj proizvodnji (19%).

¹⁴⁰ Najviše novoobolelih od korona virusa u Nišu iz fabrike Jura, <https://www.slobodnaevropa.org/a/30889392.html>, 4. 3. 2023; Fabrike u Vranju i Leskovcu nova žarišta korona virusa u Srbiji, <https://www.slobodnaevropa.org/a/vranje-leskovac-zarista-korona-virusu-fabrike/30627604.html>, 4. 3. 2023.

Jedna krivična prijava podneta od strane policije (zapravo se radi o policijskom izveštaju koji je smatran krivičnom prijavom) je odbačena, zbog postojanja okolnosti koja trajno isključuje gonjenje, konkretno – pravno-snažno presuđene stvari u prekršajnom postupku. Međutim, u konkretnom slučaju radnik je pretrpeo tešku telesnu povredu u vidu preloma ključne kosti što bi trebalo razmatrati čak u kontekstu krivičnog dela iz člana 288. KZ „Teška dela protiv opšte sigurnosti“. Naime, utvrđeno je da su pravno lice i odgovorno lice u pravnom licu izvršili prekršaje iz člana 69. stava 1. tačke 28) i stava 3. Zakona o bezbednosti i zdravlju na radu, odnosno nisu obezbedili prethodni lekarski pregled za utvrđivanje zdravstvene sposobnosti, a radnik je raspoređen na rado mesto sa povećanim rizikom. Pravno lice je kažnjeno sa 400.000 dinara, a odgovorno lice sa 20.000 dinara. Interesantna je odbrana okrivljenih koji su se branili time da je radnik sam skrivio povredu, jer je bio nedovoljno pažljiv, a nužno je bilo rasporediti ga na pomenuto mesto zbog obima posla. Ovo je zapravo najčešći vid odbrane u sličnim slučajevima – radnici su sami krivi i/ili nužda je zahtevala njihovo angažovanje na određenom, rizičnom mestu. Napomenimo da su u datom slučaju izrečene novčane kazne zapravo polovina minimuma propisanih novčanih kazni (prema članu 69. stavu 1. i stavu 3. za pravno lice raspon novčane kazne je 800.000 do 1.000.000 dinara, a za odgovorno lice u pravnom licu 40.000-50.000 dinara). Dakle, primenjen je institut ublažavanja kazne iz člana 43. Zakona o prekršajima, iako se baš ne bi moglo reći da prekršaj nije imao teže posledice. U vezi sa ovakvim slučajem bi valjalo podsetiti na stav Ustavnog suda Srbije (o kom je već bilo reči) koji ne isključuje mogućnost vođenja krivičnog postupka u slučaju pravno-snažnog okončanja prekršajnog postupka, pod uslovom da se razdvoje činjenični skupovi koji se odnose na prekršaj i krivično delo.¹⁴¹

U dva slučaja krivična prijava je odbačena, jer nije u pitanju delo za koje se goni po službenoj dužnosti.

U prvom slučaju, teško telesno povređeni radnik kome ja na glavu pao neadekvatno obezbeđeni teret je nakratko zbrinut u kancelariji na radnom mestu, a pre no što je prevezen u Urgentni centar rečeno mu je (po kazivanju samog radnika) da se prethodno presvuče (da ne bi otišao u radnoj uniformi) i da ne kaže gde mu se desila povred glave, te da će zauzvrat dobiti materijalnu pomoć (što se nije desilo). Nije prijavljena povreda od strane lica zaduženog za bezbednost na radu, a u inspekciji rada su povređenog uputili da pokrene sudski spor. Prilikom nadzora od strane inspekcije rada (sedam meseci nakon događaja!) nisu utvrđene nikakve nepravilnosti, a radnik je, kako je tužilaštvo obavešteno od strane inspektora, pokrenuo sudski spor za zaštitu svojih prava, te je odlučeno na gore navedni način.

¹⁴¹ Nataša Mrvić-Petrović, 2014, str. 34.

U drugom slučaju (krivičnu prijavu je podnela inspekcija rada) utvrđeno je da je teška telesna povreda sa smrtnim ishodom posledica nesrećnog slučaja, da nema umišljaja na strani prijavljenog, kao i da činjenica da prijavljeni nije prisustvovao u radnoj okolini, niti je pratio izvođenje radnih operacija na mestu rada i u toku rada, sveukupno nisu činjenice koje su stvorile opasnu situaciju. Utvrđeno je i da su svima obezbeđena sredstva za rad i zaštitna oprema, te da su preduzete sve potrebne mere za nesmetano obavljanje radova. U ovom slučaju, neposrednom rukovodiocu je stavljeno na teret nepreduzimanje odgovarajućih preventivnih mera u skladu sa članom 9. stavovima 1. i 4. i članom 11. Zakona o bezbednosti i zdravlju na radu i to u organizacionom smislu (nepprisustvovanje neposredno odgovornih u radnoj okolini radi koordiniranja procesa rada, praćenja izvođenja postupnih složenih radnih operacija na mestu rada i u toku rada, neposredno primenjuju metode rada kojima se obezbeđuje najveća moguća bezbednost svih angažovanih radnika).

U jednom slučaju nije bilo osnova sumnje da je u pitanju prijavljeno delo, odnosno drugo delo za koje se goni po službenoj dužnosti. U obrazloženju je navedeno da nije vršen inspeksijski nadzor, nije podnet zahtev za pokretanje prekršajnog postupka, a sam radnik je izjavio da „ne želi da tuži firmu“ i da ni sam nije bio dovoljno pažljiv, a bilo je klizavo. Konstatovano je i da je radnik imao zaštitni kombinezon i cipele s ojačanjem i da se sa sigurnošću ne može utvrditi da li se svedok-oštećeni pridržavao pravila o držanju udaljenosti od mesta na kome je viljuškar prilazio balvanima (pa je jedan pao i povredio ga). Inače, u ovom slučaju je policija dostavila tužilaštvu izveštaj o povređivanju radnika, po kome je postupano kao po krivičnoj prijavi.

U jednom slučaju je odbačaj krivične prijave usledio zbog nastupanja apsolutne zastarelosti, a u petom zbog toga što prijavljeno delo nije ono za koje se goni po službenoj dužnosti.

Indikativno je da se u pojedinim krivičnim prijavama (podnetim čak i preko punomoćnika) opisano delo vezuje za član 169. KZ, iako iz opisa proizlazi da je posledica teška telesna povreda, što je zapravo posledica koju poznaje krivično delo iz člana 288. KZ („Teška dela protiv opšte sigurnosti“). Pomenuto govori o nepoznavanju karakteristika krivičnih dela i gradiranju posledica, te njihovom nedovoljnom razumevanju, čak i od strane stručnih lica, advokata.

**10. IZAZIVANJE OPASNOSTI
NEOBEZBEĐENJEM MERA ZAŠTITE NA RADU
(ČLAN 280. KRIVIČNOG ZAKONIKA)
I TEŠKA DELA PROTIV OPŠTE SIGURNOSTI
(ČLAN 288. U VEZI SA ČLANOM
280. KRIVIČNOG ZAKONIKA)**

Izazivanje opasnosti neobezbeđenjem mera zaštite na radu

Član 280

- (1) *Ko u rudnicima, fabrikama, radionicama, na gradilištima ili na drugom mestu rada ošteti ili ukloni zaštitne uređaje i time izazove opasnost za život ili telo ljudi ili za imovinu većeg obima, kazniće se zatvorom od šest meseci do pet godina.*
- (2) *Kaznom iz stava 1. ovog člana kazniće se i odgovorno lice u rudniku, fabrici, radionici, na gradilištu ili na drugom mestu rada koje ne postavi zaštitne uređaje ili ih ne održava u ispravnom stanju ili ih u slučaju potrebe ne stavi u dejstvo ili uopšte ne postupa po propisima ili tehničkim pravilima o merama zaštite na radu i time izazove opasnost za život ili telo ljudi ili za imovinu većeg obima.*
- (3) *Ako je delo iz st. 1. i 2. ovog člana učinjeno iz nehata, učinilac će se kazniti zatvorom do tri godine.*
- (4) *Ako izrekne uslovnu osudu za delo iz stava 2. ovog člana, sud može odrediti obavezu učiniocu da u određenom roku obezbedi postavljanje, održavanje ili korišćenje zaštitnih uređaja.*

Teška dela protiv opšte sigurnosti

Član 288

- (1) *Ako je usled dela iz čl. 278. st. 1. do 3, 279. stav 1, 280. st. 1. i 2, 281. stav 1. i 284. ovog zakonika, nastupila teška telesna povreda nekog lica ili imovinska šteta velikih razmera, učinilac će se kazniti zatvorom od jedne do osam godina.*
- (2) *Ako je usled dela iz čl. 278. st. 1. do 4, 279. st. 1. i 2, 280. st. 1. i 2, 281. stav 1. i 284. ovog zakonika nastupila smrt jednog ili više lica, učinilac će se kazniti zatvorom od dve do dvanaest godina.*

(3) Ako je usled dela iz čl. 278. stav 5, 280. stav 3. i 281. stav 2. ovog zakonika nastupila teška telesna povreda nekog lica ili imovinska šteta velikih razmera,

učinilac će se kazniti zatvorom od šest meseci do pet godina.

(4) Ako je usled dela iz čl. 278. stav 5, 280. stav 3. i 281. stav 2. ovog zakonika nastupila smrt jednog ili više lica,

učinilac će se kazniti zatvorom od jedne do osam godina.

10. 1 ANALIZA KRIVIČNOG DELA

Krivično delo iz člana 280. KZ, srodno je krivičnom delu iz člana 169. KZ. Reč je o specifikovanju načina izvršenja, odnosno radnje koja je protivna propisima o bezbednosti i zaštiti zdravlja na radu, a predviđena je i drugačija posledica, u vidu konkretne opasnosti. Ono međutim nije svrstano u Glavu XVI gde se nalaze krivična dela protiv prava po osnovu rada, već se nalazi u Glavi XXV „Krivična dela protiv opšte sigurnosti ljudi i imovine“. Iako postoje realni razlozi da ovo krivično delo nađe svoje mesto upravo u tom delu KZ, čini se da bi bilo funkcionalno daleko logičnije da se nalazi u okviru Glave XVI, jer se pravo na bezbednu radnu sredinu ne odnosi samo na radnike, već i na sva lica koja se nađu u radnom prostoru. S druge strane, na mestu izvršioca ne mora biti (kada je u pitanju stav 1.) onaj ko je odgovoran za preduzimanje mera zaštite na radu, već to ne mora biti ni neko ko je bilo na koji način uključen u proces rada, već može biti bilo ko (dakle, delo spada u opšta krivična dela), te je za predmet našeg rada značajniji drugi oblik ovog krivičnog dela, predviđen u stavu 2.

Krivičnim delom iz člana 288. KZ se sankcionišu teži oblici izvršenja krivičnih dela iz grupe krivičnih dela protiv opšte sigurnosti ljudi i imovine, uključujući i ona iz člana 280. KZ.

Postoje dve dispozicije dela iz člana 280. Prva se odnosi na svako lice, koje na mestu rada ošteti ili ukloni zaštitne uređaje. Druga se odnosi na odgovorno lice koje ne postavi zaštitne uređaje ili ih ne održava u ispravnom stanju ili ih u slučaju potrebe ne stavi u dejstvo ili uopšte ne postupa po propisima ili tehničkim pravilima o merama zaštite na radu. Iako ove dve radnje deluju slično, zapravo je razlika značajna. U prvom slučaju radi se o licu koje čini neku štetu poslodavcu koji uredno poštuje standarde zaštite na radu. Motivacija lica nije bitna – da li je u pitanju namera da se izazove opasnost po učesnike u procesu rada, običan vandalizam, ili želja da se načini šteta poslodavcu. U svakom od navedenih slučajeva reč je o licu koje postupa protivno propisima, ali i protivno postupanju poslodavca. Logično je dakle zaključiti da će izvršilac biti radnik kod poslodavca ili treće lica, koje može biti ali i ne mora biti povezano sa poslodavcem, odnosno procesom rada. U drugoj

situaciji će međutim izvršilac po pravilu biti odgovorno lice kod poslodavca – postavljanje i održavanje zaštitnih uređada, kao i njihovo delovanje u procesu rada, u nadležnosti su poslodavca i njegova su zakonska obaveza. Svako propuštanje da se preduzmu odgovarajuće mere zaštite svih lica koja se nalaze u radnom prostoru, može voditi ugrožavanju njihovog zdravlja i života. Kada je reč o nepostupanju po propisima i tehničkim pravilima o merama zaštite na radu, izvršilac može biti kako odgovorno lice kod poslodavca, tako i bilo koji radnik, budući da je zakonska obaveza svakog učesnika u procesu rada da se pridržava propisanih mera zaštite – u ovoj situaciji izvršilac dakle može biti bilo koje lice koje je dužno da se pridržava mera zaštite na radu.

Kod oba oblika se zahteva određena posledica. Naime, da bi ovakvo ponašanje moglo biti smatrano radnjom krivičnog dela mora izazvati opasnost za život ili telo ljudi ili za imovinu većeg obima (kojom se smatra imovina čija vrednost prelazi iznos od 1.200.000 dinara, u skladu sa Pravnim shvatanjem Krivičnog odeljenja Vrhovnog suda Srbije od 17. aprila 2006. godine). U pitanju je konkretna opasnost ili konkretno ugrožavanje zaštićenog dobra, odnosno dobara (alternativno navedenih, pa je dovoljno za postojanje dela da bude konkretno ugroženo jedno od njih). Konkretna opasnost podrazumeva da je radnjom učinioca stvorena takva opasnost (realna) za dobro koje se štiti da je bliska i moguća bila povreda (u vidu uništenja ili oštećenja zaštićenog dobra, odnosno objekta radnje), ali ona ne sme nastupiti, jer bi u tom slučaju postojao činjenični osnov za primenu određenog, težeg oblika dela iz člana 288. KZ.

Teže posledice su konkretno: teška telesna povreda ili smrt lica, odnosno imovinska šteta velikih razmera. Dakle, za postojanje krivičnog dela iz člana 280. KZ dovoljno da se utvrdi da je došlo do takvog nepoštovanja propisa o bezbednosti na radu, da je bilo realno očekivati nastupanje posledice u vidu povrede u krivičnopravnom smislu – kao što su navedene u opisu člana 288. KZ, teška telesna povreda, smrtna posledica ili imovinska šteta velikih razmera. Važno je istaći i to da od oblika krivice koji kod učinioca postoji u odnosu na osnovno delo (iz člana 280. KZ) zavisi kvalifikacija dela iz člana 288. KZ, jer po pravilu o odgovornosti za težu posledicu (član 27. KZ) potrebno je da se teža posledica u konkretnom slučaju može pripisati nehatu učinioca. Dakle, ukoliko je u odnosu na osnovno delo postojao umišljaj učinioca, u slučaju nastupanja teže posledice, delo će se kvalifikovati kao delo iz člana 288. stav 1. KZ (ako je nastupila teška telesna povreda ili imovinska šteta velikih razmera) u vezi sa članom 280. (stav 1. ili 2.) KZ, odnosno kao delo iz člana 288. stav 2. ako je nastupila smrt jednog ili više lica (i vezu sa odgovarajućim oblikom iz članom 280. KZ, stav 1. ili 2.), a ako je postojao nehat u odnosu na osnovno delo, primeniće se kvalifikacija iz člana 288. stav 3. odnosno stav 4. (u zavisnosti od posledice koja je nastupila). U vezi sa tumačenjem ove inkriminacije, važno je i pitanje

tumačenja obeležja „imovinska šteta velikih razmera“. Ovo obeležje treba tumačiti u skladu sa Pravnim shvatanjem Krivičnog odeljenja Vrhovnog suda Srbije koje je usvojeno u martu 2002. godine, te imovinskom štetom velikih razmera smatrati onu čija vrednost prelazi 4.000.000 dinara.

U rezimeu, u slučaju da je učinilac svojim (ne)postupanjem stvorio apstraktnu opasnost po život ili zdravlje zaposlenih, delo bi se kvalifikovalo po članu 169. KZ (na primer, nije postavio zaštitnu ogradu, nije radniku na gradilištu obezbedio potrebnu zaštitnu opremu propisanu za rad na visini, nije proverena njegova sposobnost za rad na tom mestu od strane lekara, raspoređen je na radno mesto na visini, a nije smeo tu biti raspoređen), ostvarena su obeležja krivičnog dela iz člana 169. KZ (potrebno je da zaključimo da je bilo blisko i moguće nastupanje konkretne opasnosti po zdravlje ili život radnika u pitanju, ali ta opasnost nije nastupila), a ukoliko bi se desilo da radnik izgubi ravnotežu i padne, ali na skelu ispod (pa se i lako telesno povredi) ili uspe da se uhvati za stub ili ivicu skele, pa je u opasnosti od pada sa visine, ali mu neko pritekne u pomoć i izbegne pad sa skele koji je bio i te kako moguć, te teško telesno povređivanje ili čak smrt, onda bi delo trebalo kvalifikovati u skladu sa opisom iz člana 280. stav 2. KZ (a vodeći računa o obliku krivice učinioca, jer ako bi u pitanju bio nehat, a obično u praksi jeste, onda bi delo bilo kvalifikovano kao delo iz čl. 280. stav 3., u vezi sa stavom 2. Ukoliko bi radnik ipak pao sa tako neobezbeđene skele i teško telesno se povredio ili smrtno stradao, onda bi odgovarajuću kvalifikaciju trebalo potražiti u članu 288. KZ (stav 1. ili stav 3., ako je u pitanju teška telesna povreda, odnosno stav 2. ili stav 4. ako je u pitanju smrt oštećenog, a o kom će se stavu tačno raditi zavisi od oblika krivice učinioca u odnosu na osnovno delo) i naravno, bitno je utvrditi da se teža posledica (konkretno, npr. smrt radnika iz našeg primera) može pripisati nehatu učinioca. Dakle, ako bi radnik smrtno stradao zbog toga što nije bilo propisanih zaštitnih mera, delo bi trebalo kvalifikovati po članu 288. stav 2. ili stav 4. u zavisnosti od oblika krivice koji postoji kod učinioca osnovnog dela. Kako će i navedeni primeri pokazati, to je najčešće nehat (dakle, ostvarena bi bila veza sa člana 280. stava 3. KZ u vezi sa stavom 2.). To znači da je učinilac bio svestan da može učiniti delo, da zbog njegovog nepreduzimanja mera zaštite na radu može doći do stvaranja opasnosti po život ili telo radnika, ali je olako držao da do toga neće doći ili da će to moći sprečiti. Postoji i nesvesni nehat, kao oblik nehata, ali je izlišno o njemu govoriti kod ovakvih dela. Kada je u pitanju umišljaj kao mogući oblik krivice kod osnovnog oblika dela (član 280. KZ) trebalo bi utvrditi da je učinilac bio svestan da može učiniti delo (dakle pitanje elementa svesti je isto kao i kod tzv. svesnog nehata), ali je na to pristao. U pitanju je preduzimanje visokorizičnih radnji, bezobzirnost učinioca koji ima intenzivniji odnos prema posledici (a to je za član 280. KZ – konkretna/realna opasnost po život ili telo radnika).

U slučaju da je zbog neobezbeđivanja mera zaštite na radu došlo do lake telesne povrede radnika, delo bi trebalo kvalifikovati kao delo iz člana 280. KZ.

Hrvatski zakonodavac ima nešto drugačije rešenje od srpskog. Naime, kod krivičnog dela „Izazivanje opšte opasnosti“, predviđen je oblik dela koji se u našem KZ nalazi u članu 280. stav 2. Delo je predviđeno kao opšte krivično delo, ne potencira se odgovorno lice već je koncipirano na sledeći način (uprošćeno) „ko ne postavi propisane naprave za zaštitu na radu, ili ih ne održava u ispravnom stanju, ili ih u slučaju potrebe ne stavi u dejstvo“... (član 215. hrvatskog Kaznenog zakona). U članu 217. je predviđeno delo uništenje ili oštećenje zaštitnih naprava na radu koje u suštini odgovara delo iz člana 280. stav 1. KZ, s tim što je mesto izvršenja „mesto gde se obavlja neki rad“. Teži oblici dela su predviđeni u posebnom članu, s tim što su propisane teže kazne (za delo iz stava 1. je maksimum 10 godina, a u KZ je osam; za delo iz stava 2. je predviđena kazna zatovra od tri do petnaest godina (a u srpskom KZ dve do dvanaest). Za oblike iz stavova 3. i 4. su predviđene iste kazne. Možda bi čak i ovakvo rešenje koje ne insistira na odgovornom licu bilo bolje, imajući u vidu da se u našoj pravosudnoj praksi s tim u vezi pojavljuju problemi oko tumačenja, odnosno dokazivanja, što odugovlači postupak i/ili vodi njegovom okončanju koje nema za epilog osudu.

10. 2 STATISTIČKI PODACI I OSOBENOSTI PRAVOSUDNE PRAKSE

Statistički pregled koji se odnosi na dela iz članova 280. i 288. KZ¹⁴² pokazuje njihovu relativno veliku učestalost. Ako se poredi broj krivičnih prijava u periodu 2012 – 2021. godina, jasno je da bi ova dela bila na drugom mestu, odmah nakon dela iz člana 163. I ne samo to, već bi ona imala gotovo identičan broj krivičnih prijava kao sva dela iz članova 164 – 169. KZ zajedno (239 prema 273). Kao i kod drugih posmatranih krivičnih dela, procenat odbačenih krivičnih prijava je visok (134 od 239, 56%). Kada je reč o osuđenim licima, sa 106 osuda u desetogodišnjem periodu ova krivična dela bi takođe bila u samom vrhu posmatranih krivičnih dela, ali opet daleko iza broja osuđenih za krivično delo iz člana 163. KZ. Kao i kod drugih krivičnih dela, dominiraju izrečene uslovne osude, sa 64/106 odnosno 60,4%. Kazne zatvora izrečene su u 23 slučaja (21,7%) i to u trajanju od jedne do dve godine četiri puta, šest do 12 meseci devet puta, tri meseca do šest meseci osam puta, i dva puta u trajanju dva do tri meseca. Novčane kazne izricane su veoma retko, samo četiri puta (imajući u vidu propisane kazne za dela u pitanju, jasno je

¹⁴² Statistika izvršenja krivičnog dela iz člana 288. u statističkim godišnjacima „Punoletni izvršioци krivičnih dela u Republici Srbiji“ objedinjena je sa statistikom za krivično delo iz člana 280. KZ budući da se radi o povezanim delima, odnosno da su dela iz člana 288. teži oblici dela iz člana 280. KZ.

da se radilo o ublažavanju kazne za delo iz člana 280. stava 3. (nehatni oblik dela), jer je jedino za to delo moguće ublažavanje propisane kazne po vrsti (propisana je kazna zatvora do tri godine, pa se prema pravilima o ublažavanju kazne može izreći novčana kazna (član 57. stav 1. tačka 7) KZ) ili je u pitanju bilo postojanje nekog osnova za oslobođenje od kazne u konkretnom slučaju, pa je sud odlučio da ipak izrekne (ublaženu) kaznu). Čak 15 puta izrečena je sankcija kućnog zatvora. U poređenju sa krivičnim delima iz članova 163 – 169. KZ, jasno je da se novčana kazna (4% za 280. u poređenju sa 33%) i uslovna osuda (60,4% za 280. prema 90%) izriču značajno ređe, a kazna zatvora (21,7% za 280. prema 6,5%) značajno češće. Osim toga, indikativno je da je u odnosu na broj optuženih lica, veći broj osuđujućih presuda – dok kod krivičnih dela iz članova 163 – 169. KZ taj procenat iznosi 53%, u odnosu na krivično delo iz člana 280. KZ je 66%.

Ako se posmatra samo segregirana statistika za delo iz člana 288. KZ¹⁴³ za period 2017-2021. godina, takođe se može doći do zanimljivih zaključaka. U posmatranom periodu od pet godina, podneta je ukupno 61 krivična prijava a procenat odbačaja je relativno nizak u poređenju sa ostalim krivičnim delima, ali je i dalje dosta visok (25 od 61, 41%). Ukupno je za ovo delo u posmatranom petogodišnjem periodu osuđeno 45 lica. Kada je reč o vrsti sankcija, kazna zatvora je veoma retka (izrečena je u 9 slučajeva, što daje udeo od samo 20%). Najveći udeo u vrsti sankcija zauzima uslovna osuda (u 24 slučaja, odnosno 53%), a češće nego kod drugih krivičnih dela se izriče sankcija kućnog zatvora (u 12 slučajeva, odnosno 27%).

Dominacija uslovne osude svakako ne ohrabruje kada je reč kaznenoj politici kao odvratajućem faktoru za dalje vršenje ovog dela (a ne može se govoriti ni o srazmernosti između dela i sankcije). Međutim, udeo uslovnih osuda za ovo delo se mora smanjiti imajući u vidu ograničenje koje je ustanovljeno izmenama i dopunama KZ iz 2019. godine, a prema kome se uslovna osuda ne može izreći za krivično delo za koje je moguće izreći kaznu od osam godina zatvora ili težu kaznu (što je slučaj sa svim oblicima dela iz člana 288. KZ, osim onog iz stava 3. koji se vezuje za nehatno postupanje učinioca koje je imalo za posledicu nastupanje teške telesne povrede (član 66. stav 1. KZ).

Zatvor se po pravilu izricao u trajanju od 6 do 12 meseci (u 7 od 9 slučajeva). Budući da je reč o najtežim oblicima dela zbog čijeg izvršenja su nastupile posebno teške posledice, uključujući smrt lica, deluje zaista neverovatno da je zatvor izrečen u tako malom broju slučajeva. Ukoliko se analiziraju samo osude za delo iz člana 288. stavovi 2. i 4. KZ koji se odnose na smrt lica, može se zaključiti da je osuđeno samo 36 lica, i to 8 (22%) lica na kazne zatvora, 17 (47%) lica na uslovnu osudu i 11 (31%)

¹⁴³ Izvor: Republički zavod za statistiku, *Statistika pravosuđa*, <https://stat.gov.rs/oblasti/pravosudje/punoletni-ucinioci-krivicnih-dela/> 1. 3. 2023.

na kućni zatvor. Takođe, ukoliko se ova statistika poredi sa brojem poginulih radnika u posmatranom periodu (u razdoblju 2017 – 2021. godina nastupilo je 256 nesreća na radu sa smrtnim ishodom¹⁴⁴), jasno je da najveći broj pogibija radnika ne dobije krivičnopravni epilog, odnosno da je samo 3% smrtnih ishoda na radu završilo osudom odgovornog lica na kaznu zatvora.

U praksi beogradskih javnih tužilaštava u posmatranom periodu bilo je samo pet predmeta, koji su analizirani. Kada su u pitanju presude, bilo ih je ukupno 12 i sve su se odnosile na član 288. stav 3. ili stav 4. (dakle, uvek je bio posredi nehat kao oblik krivice koji postoji kod osnovnog dela, a tako i u odnosu na samu posledicu – tešku telesnu povredu ili smrt oštećenog). Od ukupnog broja presuda bila je jedna kojom se optužba odbija zbog nastupanja apsolutne zastarelosti, dve kojima se optuženi oslobađa optužbe i devet presuda kojima se oglašava krivim. U poslednjem slučaju, najčešći su bili sporazumi o priznanju krivičnog dela koji su prihvaćeni presudom, a u svim slučajevima su izrečene uslovne osude.

U slučaju u kome je optužba odbijena zbog nastupanja zastarelosti, a u pitanju je bilo teško telesno povređivanje radnika koji, prema optužbi, bio raspoređen na radno mesto koje ne ulazi u opis njegovog radnog mesta. Naime, bio je raspoređen na mesto armirača i dizača tereta, pa je usled iskliznuća tereta došlo do njegovog teškog telesnog povređivanja, što je kvalifikovano kao delo iz člana 288. stav 3. u vezi sa članom 280. stav 3. u vezi sa stavom 2. Dakle, javni tužilac se opredelio za postojanje nehata u odnosu na nepridržavanje propisa, tačnije članove 27, 37. i 40. stav 1. tačke 3), 9) i 11) Zakona o bezbednosti i zdravlju na radu.

U drugom slučaju, šef gradilišta je oglašen krivim, jer je propustio da primeni mere bezbednosti i zdravlja na radu u smislu članova 27. i 37. Zakona o bezbednosti i zdravlju na radu čime je izazvao opasnost za život i telo ljudi, što je za posledicu imalo povređivanje radnika koji je, kao i u prethodnom primeru, bio raspoređen na radno mesto koje ne ulazi u opis njegovog radnog mesta, a okrivljeni nije organizovao poslove za bezbednost i zdravlje na radu i nije vršio nadzor nad radom oštećenog. Optuženi je uslovno osuđen na četiri meseca zatvora s vremenom proveravanja od jedne godine. Presuda ne sadrži obrazloženje, jer su se stranke odrekle prava na žalbu.

U slučaju smrtnog stradanja radnika (član 288. stav 4. u vezi sa članom 280. stav 3. u vezi sa stavom 2.) poslodavac koji nije na odgovarajući način osigurao platformu koja se naglo srušila na radnika i usmrtila ga, takođe je uslovno osuđen (osam meseci zatvorske kazne, sa vremenom proveravanja od dve godine). U ovom slučaju zaključen je sporazum o priznanju

¹⁴⁴ Izvor: Izveštaji o radu Inspektorata za rad, <https://www.minrzs.gov.rs/sr/dokumenti/ostalo/izvestaji-o-radu/plan-inspekcijskog-nadzora>, 1. 3. 2023.

krivičnog dela koji je sud prihvatio. Kako se vidi, nehat je bio oblik krivice koji je postojao kod učinioca.

I u sledećem slučaju sa smrtnom posledicom, mesto izvršenja krivičnog dela bilo je gradilište, a učinilac nije postupao u skladu sa članom 9. Zakona o bezbednosti i zdravlju na radu i članovima 90 – 92. Pravilnika o zaštiti na radu pri izvođenju građevinskih radova¹⁴⁵. On je usmeno izdao nalog zaposlenom radniku, inače magacioneru da popravi krov sa spoljne strane magacina, što nije u opisu njegovog radnog mesta. Krovna konstrukcija je popustila, radnik je pao na beton i preminuo. Nehatno postupanje odgovornog lica je i ovde utvrđeno, a epilog je bila uslovna osuda na osam meseci zatvora i vremenom proveravanja od tri godine. Odgovorno lice je zaključilo sa javnim tužiocem sporazum o priznanju krivičnog dela koji je sud prihvatio.

Priznao je krivično delo i direktor strane građevinske firme, a na teret mu je stavljeno to što nije stavio u dejstvo zaštitne uređaj i time doveo u opasnost život i telo ljudi, usled čega je nastupila smrt jednog radnika (nisu bili fiksirani točkovi na platformi, radnik je izgubio ravnotežu, pao i preminuo). Učinilac je bio strani državljanin (kao i radnik), izrazio je kajanje zbog događaja, izjavio da je zaposlio kćerku poginulog, platio troškove sahrane, a osuđen je uslovno (godinu dana zatvora sa vremenom proveravanja od četiri godine), a kraće vreme je bio i u pritvoru. U vezi sa istim događajem osuđen je i šef gradilišta, takođe po sporazumu o priznanju krivičnog dela, a uslovna osuda sadrži istu kaznu i isto vreme proveravanja.

Za delo iz člana 288. stav 4. je osuđena uslovno na deset meseci zatvora (sa vremenom proveravanja od dve godine) vlasnica građevinske radnje zato što nije postavila propisanu ogradu na mestu gde postoji opasnost od pada (u skladu sa članom 9. stav 1. Zakona o bezbednosti i zdravlju na radu), pa je oštećeni, obavljajući poslove pomoćnog radnika na postavljanju zaštitne folije na krovu, pao i smrtno stradao. Još jedan vlasnik samostalne građevinske radnje i istovremeno lice odgovorno za izvođenje gradnje (inače ekonomista po struci) je zaključio sa javnim tužilaštvom sporazum o priznanju krivičnog dela iz člana 288. stav 4. Ni on nije postavio zaštitnu ogradu na mestu rada gde postoji opasnost od pada sa visine, te je radnik koji je stajao na drvenim merdevinama čiji je donji deo bio na platformi, a drugi naslonjen na zid, pri čemu nije imao sigurnosni pojas, a platform nije imala zaštitnu ogradu, izgubio ravnotežu i propao kroz nezaštićeni otvor sa petog sprata na ploču prvog sprata objekta i zadobio teške telesne povrede opasne po život od kojih je preminuo na licu mesta. Učiniocu je izrečena uslovna osuda (uslovno šest meseci zatvora sa vremenom proveravanja od dve godine). Ova dva slučaja teških dela protiv opšte sigurnosti su zapravo teži oblici krivičnog dela iz člana 281. KZ „Nepropisno i nepravilno izvo-

¹⁴⁵ Pravilnik o zaštiti na radu pri izvođenju građevinskih radova, Službeni glasnik RS, br. 53/1997.

đenje građevinskih radova¹⁴⁶, ali je u suštini reč o nepreduzimanju mera zaštite na radu. Ovo delo je takođe blanketnog je karaktera, ima istu posledicu – konkretnu opasnost po život ili telo ljudi ili imovinu većeg obima, ali je specifično vezano za sferu izvođenja građevinskih radova. Propisana kazna za osnovni oblik ima nešto niži posebni minimum u odnosu na propisan posebni minimum kod krivičnog dela iz člana 280. KZ (tri meseca umesto šest), ali je maksimum isti – pet godina. Ista je i propisana zatvorska kazna za nehatni oblik dela – do tri godine zatvora, s tim da je kod ovog dela alternativno predviđena i novčana kazna, te se može zaključiti da je u pitanju lakše krivično delo, kada je reč o osnovnom obliku dela. U ova dva slučaja vidimo da razlike zapravo nije bilo u radnjama izvršenja, ali bi linija razlikovanja trebalo da bude upravo na nivou radnje izvršenja, odnosno ako je u pitanju nepreduzimanje mera zaštite na radu, kvalifikacija iz člana 280. KZ bi trebalo da bude pravi izbor.

U sledećem slučaju, učinilac u svojstvu odgovornog lica na gradilištu (šef gradilišta) nije postupao po propisima i tehničkim pravilima o merama zaštite na radu i time izazvao opasnost po život i telo ljudi, usled čega je nastupila smrt jednog lica. Nije postupao u skladu sa članom 7. stavom 1. tačkom 3) Zakona o bezbednosti i zdravlju na radu i članom 3. stavom 3, članom 5. stavovima 1. i 2, članom 18, 19. i 21. Pravilnika o zaštiti na radu prilikom izvođenja građevinskih radova, te nije primenio preventivne mere u ostvarivanju bezbednosti i zdravlja na radu, a što se ogleda u izostanku mera u cilju obezbeđenja stranica iskopa i objekata na stranicama iskopa u smislu primene posebnih mera u cilju zaštite od obrušavanja. Učinilac je zaključio sporazum o priznanju krivičnog dela, uslovno je osuđen (na maksimalnu zatvorsku kaznu koja može figurisati u uslovnoj osudi – jedna godina i jedanaest meseci, sa vremenom proveravanja od četiri godine). Pomenimo i to da je on jedan od retkih koji su platili troškove postupka (najčešće se okrivljeni oslobađani plaćanja troškova postupka). Inače, reč je o slučaju koji je imao izuzetnu medijsku pažnju.¹⁴⁷

Sporazum o priznanju krivičnog dela iz člana 288. stava 3. u vezi sa članom 280. stavom 3. je sklopio i suvlasnik građevinske firme koji na gradilištu, „u svojstvu odgovornog lica, neposrednog rukovodioca i organizatora izgradnje stambenog objekta nije postupio u skladu sa odredbama člana 15. stav 1. tačke 2, 4. i 5. Zakona o bezbednosti i zdravlju na radu, u smislu da zaposlenom nije obezbedio obavljanje poslova na kojima su

¹⁴⁶ Nepropisno i nepravilno izvođenje građevinskih radova (član 281. KZ): (1) Lice odgovorno za projektovanje, rukovođenje ili izvođenje gradnje ili građevinskih radova, koje pri izvođenju tih radova ne postupi po propisima ili opštepriznatim tehničkim pravilima i time izazove opasnost za život ili telo ljudi ili za imovinu većeg obima, kazniće se zatvorom od tri meseca do pet godina. (2) Ako je delo iz stava 1. ovog člana učinjeno iz nehata, učinilac će se kazniti novčanom kaznom ili zatvorom do tri godine.

¹⁴⁷ *Za sada bez kazne zatvora za pogibiju radnika u Kneza Miloša*, <https://www.radnik.rs/2020/10/za-sada-bez-kazne-zatvora-za-pogibiju-radnika-u-kneza-milosa/>, 1. 6. 2023.

sprovedene mere zaštite na radu, te da zaposlenog nije osposobio za bezbedan i zdrav rad, niti je zaposlenom obezbedio korišćenje opreme i sredstava za ličnu zaštitu na radu, te nije obezbedio postojanje propisane fasadne skele neophodne za izvođenje radova na visini niti postojanje pomoćnih radnih platformi, pri čemu nije zaposlenog zadužio zaštitnim opasačem, usled čega je XX koji je obavljao poslove šalovanja na visini od sedam metatra od tla, pošto je stajao na improvizovanom postolju u vidu drvene fosne, pao sa visine od sedam metara i zadobio teške telesne povrede...“ Učinitelj je sankcionisan uslovnom kaznom zatvora od osam meseci sa vremenom proveravanja od dve godine.

Oslobađajuća presuda je izričena poslovođi pekare kome je stavljeno na teret krivično delo iz člana 288. stav 3. u vezi sa članom 280. stav 2. jer „nije postupao u skladu sa propisima i tehničkim pravilima o merama zaštite na radu i planu čišćenja i dezinfekcije preduzeća, te je izdao naredbu oštećenoj radnici da ne isključuje mešalicu za pravljenje bureka prilikom čišćenja već da je čisti dok je mašina u pogonu, usled čega je prilikom čišćenja valjak u jednom trenutku uhvatio prste njene desne ruke, usled čega je radnica zadobila tešku telesnu povredu u vidu mnogoivernog preloma obe kosti desne podlaktice sa deformiranjem mekog tkiva i povredom lakatne arterije i živca“. Za okrivljenim je raspisana i poternica, zbog izbegavanja dolaska na glavni pretres, a pretres je odlagan i zbog toga što je branilac angažovan par dana pre ročišta za glavni pretres. Odbrana okrivljenog je bila usmerena na to da nije on odgovorno lice, kao da nije ni naložio takav način pranja mašine. Ukazao je na eventualnu odgovornost vođe linije i referenta za zaštitu na radu koji kontroliše vođu linije. Oštećena je izjavila da zaista nije on lično naložio da se mašina pere na opisani način, ali da jeste vođa linije, ako i da je sam referent za zaštitu na radu uvek ponavljao da se mora raditi kako šefovi kažu. Vođa linije je i inače kada bi se oštećena ili neko drugi od radnika pobunio pokazivao u pravcu vrata ili kapije i govorio: „Ako ti se ne sviđa...“ Isto je govorio i okrivljeni. I ona i koleginica su zato čistile mašine na navedeni način. Referent za zaštitu na radu je izrazio čuđenje zbog događaja i naveo da su svi prošli obuku za zaštitu na radu i da su dobro znali da je opasno čistiti mašinu na takav način, ali da je to bio način da se ranije ode s posla. Svedokinja očevidac je izjavila da nije čula da je oštećenoj data naredba da čisti mašinu na navedeni način niti da je okrivljeni to traži od nekog drugog. Kada joj je predloženo da je ranije dala drugačiji iskaz, izjavila je da je moguće da je ranije to tražio, ali sada nije. Rekla je i sledeće: „Da, bilo je rukovodilaca koji su govorili da možemo da napustimo posao, ako nam se ne sviđa.“ Sud je u ovom slučaju morao da naredi i dovođenje svedoka, drugih zaposlenih. Jedan od njih je rekao da nisu radnici prošli kompletnu obuku za zaštitu na radu i da im niko nije pokazao kako se mašina čisti, „a s vrha smo dobili naređenje da se mašine

ne gase kada se čiste, jer se ne očiste dobro“. Ni on nije čuo da je oštećenoj eksplicitno naređeno čišćenje mašine. Još jedna radnica je potvrdila da nije čula da je neko naredio tako nešto, ali i da njoj lično niko nije rekao da mašine moraju da se ugase prilikom čišćenja. Postupak je trajao prilično dugo, dobrim delom i zbog nedolazaka (pored navedenih) okrivljenog i branioca (pa je doneta naredba o dovođenju okrivljenog), neurednog pozivanja svedoka, nedolaska svedoka, ali i zastupnika optužbe. Posle dve godine i osam meseci stiglo se do završnih reči. Tužilac je tražio uslovnu osudu na godinu dana zatvora, sa vremenom proveravanja od četiri godine. Okrivljeni je negirao delo, a oštećena je izjavila: „Meni je žao, ja mislim da je XY tu najmanje kriv“. Inače, oštećena nije istakla imovinskopravni zahtev. Epilog je oslobađajuća presuda. Razlog je, u rezimeu, to što u dispozitivu optužnog akta nije navedeno da je okrivljeni odgovorno lice niti da je njegovim nepostupanjem izazvana zakonom predviđena opasnost: „Izostavljanjem izričitog navođenja da je okrivljeni odgovorno lice tužilac iz opisa radnje izvršenja izostavlja bitan element krivičnog dela, a izostavio je da navede i posledicu u vidu opasnosti po život ili telo ljudi ili za imovinu većeg obima, što je takođe jedan od elemenata krivičnog dela iz člana 280. stava 2. KZ. Sledstveno, sud smatra da bi svako zaključivanje, tumačenje ili pak izmena optužnog akta u pogledu napred navedenih nedostataka elemenata bića krivičnog dela koje je stavljeno na teret okrivljenom, bilo učinjeno direktno na njegovu štetu, čime bi bila prekoračena optužba“. Sud je napomenuo i da pravna kvalifikacija nije dobra, ta da bi zbog težine posledica eventualno trebalo primeniti u datom slučaju član 288. stav 1. u vezi sa članom 280. stav 2. Međutim, i sud greši jer u datom slučaju predviđene posledice su iste težine i u stavu 1. i u stavu 3. člana 288. KZ, nego je razlika u obliku krivice koji postoji kod osnovnog dela iz člana 280. KZ (u slučaju stava 1. potreban je umišljaj, a u slučaju iz stava 3. nehat u odnosu na delo iz stava 2., što je bilo posredi u ovom predmetu). Tužilaštvo je izjavilo žalbu, ali je ona odbijena i prvostepena presuda je potvrđena.

Interesantan je slučaj u kome je na strani tužioca bio supsidijarni tužilac (oštećeni kao tužilac, konkretno supruga preminulog građevinskog pomoćnog radnika, koja je angažovala punomoćnika), jer je na mesto javnog tužioca koji je odustao od gonjenja okrivljenog zbog krivičnog dela iz člana 288. stava 4. u vezi sa članom 280. stav 3. u vezi sa stavom 1. KZ. Okrivljenom, vlasniku građevinske radnje se stavlja na teret da kao odgovorno lice nije postupio u skladu sa odredbom člana 18. Zakona o bezbednosti i zdravlju na radu i suprotno članu 32. Pravilnika o zaštiti na radu pri izvođenju građevinskih radova. Okrivljeni nije organizovao bezbedan rad za radnika XY tako što mu nije obezbedio priručna sredstva za rad u vidu pomoćnih oslonaca, radne platforme ili konstrukcije koja bi radnika zaštitila od pada u dubinu, niti je radnika zadužio zaštitnim opasačem za rad na visini, niti je

postavio zaštitnu ogradu. Navodi se i da je pokojni radnik obavljao radove na visini iako su okrivljenom bili poznati lekarski izveštaji o izvršenom periodičnom lekarskom pregledu sa ocenom da okrivljeni ne može da radi na visini. On je prilikom silaska sa metalne oplata, na mestu gde nije predviđen silazak, izgubio ravnotežu, pao sa sedmog sprata, te je usled iskrvavljenja iz raseca pluća, jetre i raskidanih krvnih sudova mekotkivnih struktura trupa, gornjih i donjih ekstremiteta kod njega nastupila smrt. U optužnom predlogu se navodi i „kolika je bila upornost okrivljenog da ne primenjuje propisane i neophodne mere bezbednosti i zdravlja na radu, govori i akt PMC Inženjeringa, firme koja je za firmu okrivljenog obavljala poslove bezbednosti i zdravlja na radu i koja je od meseca oktobra 2011. godine, pa do pogibije XY, nalagala da postavi zaštitnu ogradu i zaštititi otvore u podu na delovima objekta gde se vrše radovi, na prilazima objektu, na stepenicama i na svim etažama na kojima se privremeno ne vrše radovi, što okrivljeni nije učinio.“ Preduzeću okrivljenog je zabranjivan i rad od strane inspekcije, zbog nepostavljanja zaštitne ograde. Sud je doneo rešenje o odbijanju optužnog predloga oštećenog kao tužioca, jer predmet optužbe nije krivično delo za koje se goni po službenoj dužnosti. Konstatovano je da „optužnim predlogom nisu obuhvaćene sve konstitutivne komponente krivice učinioca („nije označena svest o zabranjenosti dela“). Međutim, žalba supsidijarnog tužioca biva uvažena i predmet dolazi do glavnog pretresa. Interesantno je to što i ovaj okrivljeni (kao i više drugih okrivljenih-preduzetnika, vlasnika radnji) navodi da nema imovine, da se izdržava od poljoprivrede. I ne priznaje delo, insistirajući na tome da je pokojni zapravo kriv, jer je sišao na mestu na kome nije bio predviđen silazak, a istakao je i da je pomagao udovici. Udovica je istakla da je pomaže tek od pre godinu i po dana, a da je posle muževljeve pogibije pomoć u novcu dobila od muževljevih kolega i PMC Inženjeringa, a ne od njega. Doneta je oslobađajuća presuda, jer nije bilo dokaza da je učinjeno delo za koje je optužen. Sud je utvrdio da postoje propusti od strane okrivljenog kao preduzetnika, ali da propusti u radu koji su navedeni ne potkrepljuju tvrdnju da se u radnjama okrivljenog stiču elementi krivičnog dela koje mu se stavlja na teret. U rezimeu: utvrđeno je da nastradali radnik nije imao zaštitni opasač, ali mu nije ni bio potreban, jer je rad obavljao na visini ne većoj od dva metra. Prema iskazima svedoka – nije dokazano da je obavljao poslove na visini. Bio je prisutan i poslovođa koji je raspoređivao radnike, a „oštećeni se neposredno pre pada nalazio na mestu na kome se nije smeo nalaziti“. Ključni su bili iskazi svedoka prema kojima je pokojni „samoinicijativno otišao i stao na neobezbeđenu stranu sa koje je pao“, a utvrđeno je i da je u krvi imao 1,5 promila alkohola, a prema veštaku: „Osobe s takvom koncentracijom alkohola karakteriše više smetnji motoričkih funkcija i manjak fizičke kontrole, zamućen vid i značajan gubitak ravnoteže...zbog čega se sa sigurnošću može tvrditi da pokojni u vreme

predmetnog događaja nije bio sposoban da boravi i obavlja bilo koji posao na građevinskom objektu u izgradnji, tj. da preduzima poslove koji podrazumevaju rad na visini“. Na presudu je izjavio žalbu supsidijarni tužilac, ali je žalba odbijena kao nedozvoljena. Naime, reč je o nemogućnosti nastupanja supsidijarne tužbe u slučaju poput ovog, jer su procesna pravila vezana za status oštećenog promenjena 2011. godine, te u ovom slučaju (koji se dogodio 2012. godine) uopšte nije bilo moguće da oštećena stupi na mesto tužioca u ovoj fazi postupka. Naime, stupanje oštećenog na mesto ovlašćenog tužioca za dela za koja se goni po službenoj dužnosti (dakle umesto javnog tužioca, kada oštećeni postaje tzv. supsidijarni tužilac) nije moguće dok optužni akt javnog tužioca ne bude potvrđen, odnosno u ovom slučaju to je moguće tek ako on odustane od optužbe od određivanja glavnog pretresa (jer je reč o skraćenom postupku), što se ovde nije dogodilo, te je postupak bespotrebno trajao sedam godina. U ovom slučaju je oštećena bila ovlašćena samo da podnese prigovor neposredno višem javnom tužiocu (dakle, Višem javnom tužilaštvu u Beogradu) zbog neslaganja sa odlukom nadležnog javnog tužioca da odustane od krivičnog gonjenja, nakon sprovedenih dokaznih radnji, u skladu sa članom 497. odnosno članom 51. ZKP. Kada je već pomenut prigovor na odluku javnog tužioca, trebalo bi pomenuti i to da ni u jednom slučaju kada je prigovor i podnet, nije bilo usvajanja prigovora (podnošeni su u manjem broju slučajeva zbog neslaganja zbog odbacivanja krivične prijave od strane nadležnog javnog tužioca).

Kada su u pitanju odbačaji krivičnih prijava, najčešće je krivičnom prijavom smatran policijski izveštaj u kome je navedeno da je na određenom gradilištu došlo do teškog povređivanja radnika. U prvom slučaju je krivična prijava (izveštaj policije) odbačena zbog nepostojanja osnova sumnje da je u datom slučaju učinjeno krivično delo za koje se goni po službenoj dužnosti, jer sam povređeni radnik negira da je propust (konkretno upotreba sigurnosnog pojasa prilikom rada na visini) učinjen od strane lica koje je odgovorno za bezbednost na radu, te da je sam, nepažljivim postupanjem prouzrokovao povredu (tešku telesnu, predviđenu stavom 1. člana 288. u vezi sa članom 280. stavom 2. KZ), mada se u krivičnoj prijavi navodi da je šef gradilišta propustio da obavesti o demontaži oplata na koju je radnik stao nezajući da je demontaža počela, te propao kroz konstrukciju i povredio se. U pomenutom slučaju, inspekcija rada nije preduzela mere povodom slučaja niti je utvrđena nečija odgovornost. U drugom slučaju je odbačena krivična prijava, jer je vođen prekršajni postupak koji je obustavljen zbog zastarelosti, a zahtev za pokretanje prekršajnog postupka je podnela inspekcija rada (zubni tehničar je silazio niz stepenice u zubarskoj ordinaciji u kojoj je radio i pao sa stepenica na kojima nije postavljena ograda/gelender, te je teško telesno povređen). U vezi sa drugim slučajem

je intresantno poređenje sa činjenično gotovo identičnom situacijom koja je imala drugačiji epilog: „Optuženi kao odgovorno lice u građevinskom preduzeću nije postupio po propisima o merama zaštite na radu, mada je bio svestan da time može izazvati opasnost za život ljudi, ali je olako držao da takva posledica neće nastupiti, na taj način što je u svojstvu odgovornog rukovodioca građenja protivno odredbi člana 70. Pravilnika o zaštiti na radu u građevinarstvu¹⁴⁸ nije stavio zaštitnu ogradu radi sprečavanja pada radnika u dubinu na stepeništu objekta u izgradnji. Kako je radnik koji se u toku rada kretao stepeništem izgubio ravnotežu i pao sa stepeništa i usled toga zadobio teške telesne povrede, pravilno je prvostepeni sud ovakve radnje kvalifikovao kao teško delo protiv opšte sigurnosti iz člana 194. stav 3. u vezi sa članom 189. stav 3. u vezi sa stavom 2. KZS”.¹⁴⁹

Odbačena je i krivična prijava (zapravo policijski izveštaj i to Odeljenja za istraživanje eksplozija, požara i havarija PU za Grad Beograd) protiv vlasnika i direktora jednog građevinskog preduzeća zbog krivičnog dela iz člana 288. stava 1. u vezi sa članom 280. stavom 2. Utvrđeno je da prijavljeno delo nije krivično delo za koje se goni po službenoj dužnosti. U pitanju je bilo nepostavljanje zaštitne ograde, a radnik je izvodio radove stojeći na „tregeru“ (skeli) koji nije bio pričvršćen i koji se, u momentu kada je oštećeni stao na njega, okrenuo, a oštećeni je izgubio ravnotežu i pao sa visine od 14 metara na betonsku ploču, usled čega je zadobio teške telesne povrede u vidu naprsnuća više unutrašnjih organa. Radnik nije imao ni ugovor o radu (kao ni radnom angažovanju), niti adekvatan lekarski pregled i obuku za rad na visini, a nije bio ni adekvatno opremljen za rad na gradilištu, u skladu sa Pravilnikom o zaštiti na radu pri izvođenju građevinskih radova. Oštećeni je izjavio da nije imao ličnu kartu, jer nije imao državljanstvo, a lično je molio osumnjičenog da mu nađe posao kako bi platio potrebne takse za dokumentaciju potrebnu za regulisanje državljanstva. Rekao je i da je imao zaštitno odelo, cipele i šlem, a da zaštitni pojas nije stavio (kao ni ostale kolege). Navodi i da je čim se oporavio hteo da se vrati na posao kod osumnjičenog, da ga je on poslao na lekarski pregled koji nije prošao. Nastavio je da radi na drugim građevinama neprijavljeno, jer je za njega „sve prevara“. Rekao je: „I kada te prijave, ne uplaćuju ti poreze i doprinose“. Takođe je izjavio da je sam kriv za pad, jer je bio nepažljiv i da ne želi da tereti osumnjičenog. Javni tužilac je naročito uzeo u obzir izjave oštećenog (date i inspekciji rada), te utvrdio da je posledica proizvod „nepažnje oštećenog i spleta nesrećenih okolnosti“ i da u radnjama okrivljenog nije bilo propusta koji su uzrok posledice vezane za pad i da nisu ostvarena zakonska obeležja krivičnog dela koje mu se stavlja na teret.

¹⁴⁸ Pravilnik o zaštiti na radu u građevinarstvu, Službeni list SFRJ, br. 42/1968.

¹⁴⁹ Presuda Okružnog suda u Beogradu Kž. 2894/98 od 17. februara 1999. godine i presuda Prvog opštinskog suda u Beogradu K. 975/97 od 13. oktobra 1998. godine: Zbirka sudskih odluka iz krivično-pravne materije, treća knjiga, Beograd, 2000.

Isto policijsko odeljenje je podnelo izveštaj, koji je tretiran kao krivična prijava za krivično delo iz člana 288. stav 3. u vezi sa članom 280. stav 3. u vezi sa stavom 2. KZ. Radnik je pao sa skele prilikom postavljanja fasade i zadobio teške telesne povrede (prelom jedanaestog grudnog pršljenja sa posledicom oduzetosti obe noge, prelom baze lobanje i nagnječenje mozga). Prijavljeni nije imao firmu za obavljanje bilo kakvih radova, već je radio kao fizičko lice i sa ostalima usmeno dogovarao posao. Radnici su dobrovoljno pristajali da rade sa njim, a neki su ga i zvali da im nađe posao. Svi su delili poslove, a radio je i sam okrivljeni (u ovom slučaju i on je radio na postavljanju fasade). Iz dopisa inspekcije rada proizlazi da nije vršen inspeksijski nadzor, „te da zbog proteka vremena i celokupne situacije nisu mogli da utvrde da li je eventualno bilo nekog propusta i ponašanja suprotno zakonu i drugim propisima“. Prijava je odbačena, jer „nema dovoljno dokaza da je okrivljeni izvršio navedeno krivično delo, odnosno da nema osnova sumnje da je postupao kao odgovorno lice na gradilištu i da kao odgovorno lice nije postavio zaštitne uređaje“. Inače, oštećeni je izjavio da je sam molio osumnjičenog da ga angažuje kao fizičkog radnika.

Odbačena je i krivična prijava oštećenog za krivično delo iz člana 280. stav 2. KZ, jer mu je, dok je radio na gradilištu električnom bušilicom, pala cigla na glavu i rasekla mu arkadu iznad desnog oka. Oštećeni je izjavio da ga je osumnjičeni lagao iz dana u dan da će ga prijaviti, a da je on radio na više gradilišta osumnjičenog, jer mu je bio potreban novac za izdržavanje porodice. Osumnjičeni mu je isplaćivao novac na ruke, pa nema dokaz da je radio kod njega, a navodi i da nije imao nikakvu zaštitnu opremu. Osumnjičeni je izjavio da mu je oštećeni poznat, jer se prijavio na oglas za posao, ali je odbijen jer nije imao ličnu kartu. Nikad nije radio kod njega, ne zna gde se povredio, smatra da je prijavljivanje izraz zle namere, jer je njegova prijava za posao bila odbijena. Događaj nije prijavljen inspekciji rada, a policija je izašla na lice mesta po depeši Policijske stanice Mladenovac (u kojoj je oštećeni prijavio slučaj), međutim poslovođa je rekao da ne zna o čemu se radi, kao i da ne poznaje povređenog. Prijava je odbačena, jer se nije moglo sa sigurnošću utvrditi činjenično stanje niti okolnosti pod kojima je došlo do povređivanja podnosioca prijave, te je odlučeno u skladu sa članom 284. stav 1. tačka 3) ZKP.

Izveštaj policije je tretiran kao krivična prijava za delo iz člana 288. stav 3. u vezi sa članom 280. stav 3. u vezi sa stavom 2. KZ, a ona je odbačena jer je utvrđeno da se u radnjama osumnjičenog ne stiču obeležja navedenog krivičnog dela niti drugog krivičnog dela za koje se gonjenje preduzima po službenoj dužnosti. Naime, prema izjavama oštećenog, kao i drugih radnika-svedoka, oštećeni je kao vozač kamiona bio propisno opremljen i obučen za bezbedan rad, ali se kritičnom prilikom našao na mestu na kome se nije smeo nalaziti prilikom utovara tereta, te je jedna jedna

paleta pala i teško telesno ga povredila. Utvrđeno je da je učinjen propust u vezi sa pričvršćivanjem tereta gunterima, odnosno da nije korišćen adekvatan način pričvršćivanja konkretne vrste tereta, ali je svakako u odlučivanju o odbacivanju krivične prijave prevagnula činjenica da se radnik nalazio na mestu na kome se nije smeo nalaziti.

Na kraju izlaganja o teškim delima protiv opšte sigurnosti, vredan je pažnje slučaj koji je vođen za krivično delo iz člana 288. KZ i koji može dobro poslužiti kao poređenje odnosa javnog tužilaštva prema krivičnim delima iz oblasti rada i drugim, sličnim krivičnim delima, bar što se tiče posledice, iako sa njima nema dodirnih tačaka. Reč je o delu iz člana 288. stava 3. u vezi sa članom 278. stav 5. u vezi sa stavom 1. KZ. Naime, muškarac star 42 godine, vozio je električni trotinet po trotoaru, zakačio stariju ženu koja je pala i polomila zglobov šake desne ruke, što predstavlja tešku telesnu povredu. Slučaj je završen primenom instituta oportuniteta, s tim što je okrivljeni strože sankcionisan nego svi nesavesni okrivljeni iz gore iznetih primera koji su sklapali sporazume o priznanju krivičnog dela, jer je platio 50.000 dinara na račun Vlade Republike Srbije za uplatu javnih prihoda („za humanitarne svrhe“), ali i 50.000 dinara na ime „dela naknade nematerijalne štete“ na račun oštećene. Pretpostavka je da je ovakav ishod delom i rezultat utvrđenog imovinskog stanja okrivljenog koji je programer i koji nije nezaposlen, bez imovine, skoro na ivici egzistencije kako bi se za pojedine okrivljene koji su angažovani u građevinskoj ili drugim delatnostima (na primer, gospođa koja je šest godina vodila dom za stare nelegalno i „na crno“ zapošljavala i iskorišćavala radnike/ce) moglo zaključiti iz dostupnih podataka iz spisa. Hvale vredno je i obraćanje pažnje na oštećenu, koja je bar delimično obeštećena.

11. PRONEVERA
(ČLAN 364. KRIVIČNOG ZAKONIKA)
I PRONEVERA U OBAVLJANJU PRIVREDNE
DELATNOSTI (ČLAN 224. KRIVIČNOG ZAKONIKA)
SA OSVRTOM NA POSLUGU
(ČLAN 365 KRIVIČNOG ZAKONIKA)

Pronevera

Član 364.

- (1) Ko u nameri da sebi ili drugom pribavi protivpravnu imovinsku korist prisvoji novac, hartije od vrednosti ili druge pokretne stvari koje su mu poverene u službi ili na radu u državnom organu, ustanovi ili drugom subjektu koji ne obavlja privrednu delatnost, kazniće se zatvorom od šest meseci do pet godina.*
- (2) Ako je delom iz stava 1. ovog člana pribavljena imovinska korist u iznosu koji prelazi četrstopedeset hiljada dinara, učinilac će se kazniti zatvorom od jedne do osam godina.*
- (3) Ako je delom iz stava 1. ovog člana pribavljena imovinska korist u iznosu koji prelazi milion i petsto hiljada dinara, učinilac će se kazniti zatvorom od dve do dvanaest godina.*

Pronevera u obavljanju privredne delatnosti

Član 224.

- (1) Ko u nameri da sebi ili drugom pribavi protivpravnu imovinsku korist prisvoji novac, hartije od vrednosti ili druge pokretne stvari koje su mu poverene na radu u subjektu privrednog poslovanja, kazniće se zatvorom od tri meseca do pet godina.*
- (2) Ako je delom iz stava 1. ovog člana pribavljena imovinska korist u iznosu koji prelazi četrstopedeset hiljada dinara, učinilac će se kazniti zatvorom od jedne do osam godina.*
- (3) Ako je delom iz stava 1. ovog člana pribavljena imovinska korist u iznosu koji prelazi milion i petsto hiljada dinara, učinilac će se kazniti zatvorom od dve do dvanaest godina.*

Posluga
Član 365.

Ko se neovlašćeno posluži novcem, hartijom od vrednosti ili drugim stvarima koje su mu poverene u službi ili na radu u državnom organu, preduzeću, ustanovi ili drugom subjektu ili radnji ili ove stvari drugom neovlašćeno da na poslugu, kazniće se zatvorom od šest meseci do pet godina.

11.1 OSNOVNI POJMOVI

Već je na prvi pogled jasna veza između dva krivična dela koja se odnose na proneveru, a nesumnjiva je i sličnost sa krivičnim delom „Posluge“. Objekat radnje kod oba dela pronevere jesu „*novac, hartije od vrednosti ili druge pokretne stvari koje su učiniocu poverene na radu*“, a koje učinilac prisvaja u nameri da sebi ili drugom pribavi protivpravnu imovinsku korist. Osnovna razlika je samo u odgovoru na pitanje gde se to čini, odnosno ko će biti oštećen krivičnim delom – subjekt privrednog poslovanja ili državni organ, ustanova ili drugi subjekt koji ne obavlja privrednu delatnost. S tim u vezi je i razlika po pitanju mogućeg izvršioca, jer se kod pronevere iz člana 364. KZ pored rada pominje i služba, odnosno izvršilac može biti službeno lice, a samo delo spada u grupu krivičnih dela protiv službene dužnosti (Glava XXXIII KZ).

Krivično delo iz člana 224. KZ je uvedeno u grupu krivičnih dela protiv privrede (Glava XXII) koja je bila u fokusu izmena i dopuna Krivičnog zakonika 2016. godine.¹⁵⁰ Ova inkriminacija se pojavljuje među osam novih inkriminacija koje su našle svoje mesto u grupi privrednih krivičnih dela.¹⁵¹ Kada se malo detaljnije analizira, pojedine inkriminacije, pa i ova, zapravo i nisu baš nove, već se radi o inkriminacijama koje postoje u grupama krivičnih dela protiv imovine ili protiv službene dužnosti, što je slučaj sa proneverom – član 364. KZ, ali se pojava novih dela (a u stvari - posebnih, specijalnih oblika već postojećih) u obrazloženju Predloga zakona o izmenama i dopunama Krivičnog zakonika¹⁵² objašnjava neprimenjivanjem ili nedovoljnim primenjivanjem postojećih inkriminacija u sudskoj praksi i potrebom za razdvajanjem izvršenja dela u privatnom i javnom sektoru. Izmene KZ su nužno dotakle i krivično delo „Pronevera“ iz člana 364. KZ kako bi se napravila razlika između tog, starog i novog dela („Pronevere u

¹⁵⁰ Zakon o izmenama i dopunama Krivičnog zakonika, Službeni glasnik RS, br. 94/2016.

¹⁵¹ Više o tome u: Slađana Jovanović, „Izmene i dopune Krivičnog zakonika – Službeni glasnik RS, br. 94/2016: usaglašavanje sa međunarodnopravnim zahtevima i potrebama prakse“, u: D. Pavlović (ur.) *Krivični zakonik sa komentarom izmena i dopuna Krivičnog zakonika*, Beograd, str. 14-16.

¹⁵² Vlada Republike Srbije, *Obrazloženje Predloga zakona o izmenama i dopunama Krivičnog zakonika*, 2016.

obavljanju privredne delatnosti“). U svakom slučaju, ova inkriminacija je na snazi od 1. 6. 2017. godine, otkada se mora voditi računa o tome gde se pronevera vrši, kako bi se izvršila pravilna pravna kvalifikacija dela u pitanju. Oba dela su od značaja za sferu rada, jer se njima može oštetiti kako poslodavac, tako i sami radnici ukoliko se na primer izvršeno delo reflektuje na njihove zarade, jer npr. poslodavac nema dovoljno sredstava za isplatu zarada. Takođe, pitanje postojanja razloga za otkaz u ovim slučajevima je i te kako važno, a s tim u vezi postoje i određeni problemi u praksi.

11.2 ANALIZA KRIVIČNIH DELA

Oba krivična dela imaju jedan osnovni i dva teža, kvalifikovana oblika kod kojih se kao kvalifikatorna okolnost pojavljuje visina pribavljene imovinske koristi (za st. 2 - iznos preko 450.000 dinara, za st. 3 - iznos preko 1500.000 dinara). Radnja izvršenja je kod oba dela određena na isti način, kao prisvajanje određenih pokretnih stvari. Objekat radnje jesu novac, hartije od vrednosti ili druge pokretne stvari koje su učiniocu poverene u službi (što je obeležje samo dela iz čl. 364. KZ) ili na radu (što je obeležje oba dela). Prisvajanje podrazumeva odnos učinioca prema stvarima kao da su u njegovoj svojini, kao da je on vlasnik (te ih na primer proda, zameni za druga dobra, potroši ih), ali je bitno da to čini u određenoj nameri. Kao učinilac krivičnog dela „Pronevere“ iz čl. 364. KZ očekuje se na prvom mestu službeno lice¹⁵³, jer delo spada u krivična dela protiv službene dužnosti (Glava XXXIII KZ), ali to ne mora nužno biti slučaj, jer je i do sada sudska praksa u slučajevima krivičnog dela pronevere prepoznavała na strani učinilaca lica koja nisu imala svojstvo službenog lica, već su to bila i druga lica kojima je čak i faktički povereno vršenje određenih poslova, pa su proneverili sredstva koja su im bila poverena (na radu).¹⁵⁴ Na mestu učinioca može bit i odgovorno lice, čiji je pojam takođe određen odredbama KZ (član 112. stav 5.¹⁵⁵), ali ono može biti učinilac i u slučaju krivičnog dela iz čl. 224 KZ.

¹⁵³ U članu 112. stavu 3. KZ dato je autentično tumačenje pojma službeno lice: 1) lice koje u državnom organu vrši službene dužnosti; 2) izabrano, imenovano ili postavljeno lice u državnom organu, organu lokalne samouprave ili lice koje stalno ili povremeno vrši službene dužnosti ili službene funkcije u tim organima; 3) javni beležnik, javni izvršitelj i arbitar, kao i lice u ustanovi, preduzeću ili drugom subjektu, kojem je povereno vršenje javnih ovlašćenja, koje odlučuje o pravima, obavezama ili interesima fizičkih ili pravnih lica ili o javnom interesu; 4) službenim licem smatra se i lice kojem je faktički povereno vršenje pojedinih službenih dužnosti ili poslova; 5) vojno lice.

¹⁵⁴ Rešenje Višeg suda u Nišu Kž. br. 533/14 od 29. 7. 2009. godine. Videti: Slađana Jovanović, Aleksandar Trešnjev, *Praktikum za Krivično pravo – posebni deo*, Beograd, 2022, str. 296.

¹⁵⁵ Odgovornim licem u pravnom licu smatra se lice koje na osnovu zakona, propisa ili ovlašćenja vrši određene poslove upravljanja, nadzora ili druge poslove iz delatnosti pravnog lica, kao i lice kome je faktički povereno obavljanje tih poslova. Odgovornim licem smatra se i službeno lice kad su u pitanju krivična dela kod kojih je kao izvršilac označeno odgovorno lice, a u ovom zakoniku nisu predviđena u glavi o krivičnim delima protiv službene dužnosti, odnosno kao krivična dela službenog lica.

Bitno je da se pronevera ne vrši u oblasti privrednog poslovanja, već kao što u opisu osnovnog oblika dela stoji – u državnom organu, ustanovi ili drugom subjektu poslovanja koji ne obavlja privrednu delatnost. Ipak, propisana kazna za osnovne oblike dela se razlikuje, odnosno viša je kada je u pitanju posebni minimim propisane kazne kod „Pronevere“, što bi se moglo dovesti u vezu upravo sa ličnim svojstvom subjekta koji vrši proneveru, odnosno s obzirom na delatnosti u čijim okvirima se pronevera može izvršiti, a koje su vezane za *ius imperium*, odnosno vršenje javnih ovlašćenja i javnu službu. Obeležja subjektivnog karaktera u oba dela su ista: namera da se pribavi protivpravna imovinska korist i direktni umišljaj kao oblik krivice (učinilac je svestan svoga dela i hoće ga).

Dakle, kriterijum razlikovanja jeste prvenstveno sfera u kojoj se vrši pronevera – da li je u pitanju subjekat privrednog poslovanja, ili ne. S tim u vezi je bitno utvrditi ko se smatra subjektom privrednog poslovanja. U članu 112. stavu 21. KZ stoji: „Subjektom privrednog poslovanja smatra se privredno društvo, drugo pravno lice koje obavlja privrednu delatnost i preduzetnik. Pravno lice koje pored svoje osnovne delatnosti obavlja i privrednu delatnost smatra se subjektom privrednog poslovanja samo kada vrši tu delatnost.“ S pomenutim u vezi, od značaja je i šta se smatra privrednom delatnošću, na šta KZ, u članu 112. stavu 21a. daje odgovor: „Privredna delatnost je svaka delatnost proizvodnje i prometa roba, vršenje usluga i obavljanje drugih delatnosti na tržištu, radi sticanja dobiti ili ostvarivanja nekog drugog ekonomskog interesa.“ Kao što je rečeno, razlika između ova dva dela vezuje se i za pitanje „službe“ koja odlikuje samo „klasično“ delo pronevere, pa je podložno kritici postupanje u sudskoj praksi koje podrazumeva odnos prema ova dva pojma – „u službi ili na radu“ kao sinonime.¹⁵⁶ Kada je u pitanju pronevera sredstava poverenih na radu (samo treba utvrditi da li se radi o subjektu privrednog poslovanja ili ne, radi razgraničenja) nije neophodno postojanje ugovora o radu ili radnom angažovanju, pa je moguće da proneveru izvrši i neko ko je radno angažovan bez pravnog osnova.¹⁵⁷ Kada je u pitanju objekt radnje, zakonodavac navodi pokretne stvari koje su u praksi i najčešće objekti pronevere (bilo u privrednom poslovanju ili ne), a to su novac i hartije od vrednosti, ali to mogu biti i druge stvari koje su poverene u službi ili na radu, čak i sitan inventar, imajući u vidu da ne postoji krivično delo sitne pronevere, a s obzirom na propisanu kaznu ne bi mogao biti primenjen institut dela malog značaja za osnovne oblike oba dela (formalni uslov je propisana novčana kazna ili kazna zatvora do tri godine, u skladu sa članom 18. KZ). Bitno je da je stvar učinio

¹⁵⁶ Igor Vuković, „Krivični i radnopravni aspekti pronevere stvari poverenih u službi ili na radu“, u: J. S. Perović Vujačić (ur.) *Sudski postupak, pravda i pravičnost*, Beograd, Kopaonička škola prirodnog prava – Slobodan Perović, 2022, str. 660.

¹⁵⁷ Aleksandar Trešnjev, *Zbirka sudskih odluka iz krivičnog prava*, Knjiga 10, Beograd, 2016, str. 100-101.

poverena, a ne da se do nje došlo nelegalnim aktivnostima prilikom obavljanja službe/rada, kao i da se ne radi o stvari koja je dostupna, pristupačna učiniocu, ali koja mu nije poverena u službi ili na radu (jer bi se u takvom slučaju smatralo da postoji krivično delo krađe¹⁵⁸). Delo može biti izvršeno i kada je učiniocu prestao radni odnos, ukoliko se učinilac „ne razduži“, ne vrati ili odbije da vrati stvari koje su mu bile poverene na radu, a predmet dela može biti i npr. „višak“ novca koji se pojavio u kasi, a koji je učinilac prisvojio, jer se i on smatra „poverenim“ na radu.¹⁵⁹

Delo je dovršeno kada je stvar prisvojena u određenoj nameri, odnosno kada se učinilac prema stvari ponaša kao vlasnik, a nije potrebno da je ostvarena protivpravna imovinska korist (na primer, da je stvar prodana). Smatra se da su stvari prisvojene i kada je delatnošću izvršioca stvorena mogućnost da prema tim stvarima može tako da se ponaša, bez obzira na to što ih ne drži u vlastitom posedu (na primer, kada je odvojio novac koji mu je poveren na radu i kada ga drži u kancelariji u svom ormanu).¹⁶⁰

Učinilac pronevere se činjenjem dela kvalifikuje za otkaz, ako bude pravnosnažno osuđen za delo, jer bi time bio ostvaren otkazni razlog predviđen Zakonom o radu u članu 179. stav 1. tačka 2) - pravnosnažna osuda za delo učinjeno na radu ili u vezi sa radom. Otkaz se radniku po ovom osnovu može dati, prema članu 184. stavu 2. Zakona o radu, do isteka roka zastarelosti predviđenog zakonom za krivično delo u pitanju, što se (u praksi) tumači kao rok za nastupanje apsolutne zastarelosti koji se računa kao dvostruko vreme predviđeno za relativnu zastarelost koja teče od trenutka izvršenja krivičnog dela, što bi u slučaju osnovnog oblika oba krivična dela bilo deset godina od dana izvršenja krivičnog dela (u skladu sa članom 103. stav 2. tačka 4) i članom 104. stav 6. KZ). Međutim, ima mišljenja da bi se u ovom slučaju trebalo vezati za rok zastarelosti izvršenja izrečene kazne (član 105. KZ)¹⁶¹, što ima smisla, imajući u vidu da tako poslodavac dobija na vremenu, kao i s obzirom na to da se vezivanje za nastupanje zastarelosti krivičnog gonjenja vršilo u vreme drugačije formulisanog razloga za otkaz „zbog učinjenog krivičnog dela na radu ili u vezi sa radom“, bez insistiranja na pravnosnažnoj osudi (mada se takva okolnost može i mora utvrđivati isključivo pravnosnažnom osuđujućom presudom, jer poslodavac nije vlastan da utvrđuje postojanje krivičnog dela, odnosno presuđuje, što je, dakle, bilo pogrešno tumačenje pomenutog izraza, pa je dobro što je izvršeno preciziranje). Međutim, bolje bi bilo precizirati i normu iz člana 184. stava 2. Zakona o radu, jer zastarelost krivičnog dela zaista implicira zastarelost

¹⁵⁸ Presuda Okružnog suda u Beogradu, KŽ1337/99 od 19. oktobra 1999. godine i presuda Četvrtog opštinskog suda u Beogradu, K 507/98 od 5. aprila 1998. godine.

¹⁵⁹ Zoran Stojanović, *Krivično pravo - posebni deo*, Novi Sad, 2022, str. 347.

¹⁶⁰ Presuda Vrhovnog suda Srbije KŽ. 690/88 od 23. avgusta 1988. godine (i drugi primeri iz sudske prakse) u: Nataša Mrvić Petrović, *Krivično pravo - posebni deo*, Beograd, 2022, str. 334-335.

¹⁶¹ Igor Vuković, *op. cit.*, str. 665.

gonjenja za krivično delo (mada zakonodavac nije bio precizan ni sa tom upotrebljenom formulacijom). No, to i nije najveći problem imajući u vidu mogućnost poslodavca da radniku otkáže ugovor o radu i bez čekanja na završetak krivičnog postupka. Takođe, šta se dešava u slučaju da radniku ne bude izrečena kazna, nego uslova osuda (koja je videli smo, najčešća krivična sankcija), jer u tom slučaju izvršenja kazne i nema, pa ostaje vezivanje za istek roka apsolutne zastarelosti za delo.

Dakle, otkaz bi bio moguć i zbog toga što je radnik „prisvajanjem poverenih stvari u službi ili na radu“ povredio radnu obavezu vlastitom krivicom, čime je ispunio uslove za primenu nekog od otkaznih razloga iz člana 179. Zakona o radu, na primer iz stava 2. tačaka 2 – 4): ako zloupotrebi položaj ili prekorači ovlašćenja; ako necelishodno i neodgovorno koristi sredstva rada; ako ne koristi ili nenamenski koristi obezbeđena sredstva ili ličnu zaštitu na radu. Ili, prema Zakonu o zaposlenima u javnim službama¹⁶², u članu 143. (Otkaz zbog težih povreda obaveza iz radnog odnosa, odnosno povreda radne discipline) predviđeno je da poslodavac može da otkáže ugovor o radu zaposlenom koji svojom krivicom učini težu povredu obaveza iz radnog odnosa, odnosno povredu radne discipline i to ako: nezakonito, nenamenski ili neodgovorno koristi i raspolaže finansijskim i drugim sredstvima i opremom javne službe (tačka 3); ne koristi ili nenamenski koristi obezbeđena sredstva ili opremu za ličnu zaštitu na radu čime ugrožava svoju bezbednost i zdravlje na radu ili bezbednost i zdravlje korisnika usluga javne službe (tačka 5).

U slučaju pravnosnažne osude za krivično delo pronevere (ili drugog krivičnog dela učinjenog na radu ili u vezi sa radom) nije nužno sprovođenje otkaznog postupka, dok u ostalim slučajevima, kada se ono što je u suštini npr. pronevera posmatra iz ugla teže povrede radne obaveze ili discipline i utvrđuje krivica radnika (ali ne u krivičnopravnom smislu kao direktni umišljaj, već je prihvatljiv i niži stepen krivice). S ovim poslednjim, „disciplinskim oblikom krivice“ postoji neujednačenost u sudskoj praksi, ali se češće sreće insistiranje na nameri i gruboj nepažnji (što je najčešće propisano i pravilnicima ili kolektivnim ugovorima, uz čak eksplicitno pominjanje pronevere kao teže povrede radne obaveze).¹⁶³ U ovim slučajevima odlučivanja o otkazu se ne poseže za krivičnopравnim pojmovima, iako sam Zakon o radu ne daje smernice za stepenovanje krivice. Takođe, u sudskoj praksi se ne insistira na tome da radna obaveza bude povređena u radno vreme, na radnom mestu, već prihvata ekstenzivno tumačenje veze sa radom, pod uslovom da se konkretno ponašanje odražava na proces rada i izvršavanje radnih obaveza. Tako je utvrđen razlog za otkaz i kada je za-

¹⁶² Zakon o zaposlenima u javnim službama, Službeni glasnik RS, br. 113/2017, 95/2018, 86/2019, 167/2020 i 123/2021. Treba napomenuti da je primena ovog zakona u najvećoj meri odložena za 2025. godinu.

¹⁶³ Više o tome u: Igor Vuković, *op. cit.*, str. 667-668.

posleni van radnog mesta i radnog vremena nenamenski koristio sredstva za rad i druge predmete koji pripadaju poslodavcu.¹⁶⁴

Važno je naglasiti da se vođenje krivičnog postupka za delo pronevere i otkaznog postupka (pre donošenja osuđujuće presude) ne isključuju međusobno, pa je moguće zamisliti valjani razlog za otkaz u slučaju nenamenskog trošenja sredstava poverenih u službi/na radu (kao teže povrede radne obaveze) i ako krivični postupak iz nekog razloga nije ni pokrenut, a moguće je i paralelni ili sukcesivni tok dva postupka.

Krivično delo „Posluga“ (član 365. KZ) se takođe nalazi u grupi krivičnih dela protiv službene dužnosti. I u njegovom opisu se nalazi isti objekt radnje kao kod krivičnih dela o kojima je bilo reči, s tim što se pored novca i hartija od vrednosti navode samo „druge stvari“, bez naznačenja da su u pitanju pokretne stvari, a što je učinjeno Zakonom o izmenama i dopunama Krivičnog zakonika 2009. godine (što bi značilo da se učinilac može poslužiti i nepokretnom stvari). Pomenute stvari su takođe poverene u službi ili na radu i to: u državnom organu, preduzeću, ustanovi ili drugom subjektu ili radnji, što nas navodi na zaključak da se ovo delo može izvršiti kako u subjektu privrednog poslovanja, tako i onome koji ne obavlja privredno poslovanje. Radnja predstavlja, kako sam naziv krivičnog dela slovi – poslugu (nekome od navednih stvari ili više njih), ali neovlašćenu, s tim što učinilac može sam da se posluži određenim stvarima ili da ih da nekome drugom na poslugu. Za učinioca dela važi sve što je već rečeno, pored službenog lica, to može biti i drugo lice, radno angažovano čak i bez pravnog osnova, lice kome je faktički povereno vršenje nekog posla, pa s njim u vezi i određena stvar ili stvari. Na subjektivnom planu potreban je umišljaj, ali za razliku od krivičnih dela o kojima je bilo reči, učinilac posluge ne sme imati nameru pribavljanja protivpravne imovinske koristi. U tome i jeste suštinska razlika u odnosu na dela pronevere. U ovom slučaju, učinilac ima nameru da, na primer, iskoristi alat koji mu je poveren na radu u preduzeću u obavljanju radova kod svoje kuće, preko vikenda, ali će ga vratiti u ponedeljak, kad obavi radove koje je planirao. Može biti problematično dokazivanje namere učinioca, jer se učinilac i u slučaju posluge ponaša kao vlasnik stvari (s tim što ne sme njome raspolagati nipošto, osim ako se radi o generičkoj stvari koju bi mogao vratiti, ali u kraćem vremenskom periodu) s tim što mu je namera drugačija. On neće da je zadrži, proda, potroši (bez namere vraćanja, ako je u pitanju generička stvar). Interesantno je međutim što je za „Poslugu“ predviđen isti kazneni raspon kao kod osnovnog oblika krivičnog dela „Pronevere“ – šest meseci do pet godina (pooštavanje kazne, odnosno podizanje posebnog minimuma propisane kazne je izvršeno 2009. godine), iako bi trebalo da „Posluga“ bude lakše krivično delo (što je i bila do pomenute zakonodavne intervencije). Pretpostavka je da je na ovaj način

¹⁶⁴ *Ibid.*, 669.

zakonodavac pokušao da reši problem onih koji koriste sredstava poverena u službi ili na radu, prvenstveno u javnom sektoru, jer je tanka granica između ova dva dela, odnosno nekada je teško utvrditi postojanje namere, jer logično, svaki učinilac će se braniti time da je hteo „samo da se posluži“. Ako je učinilac stvar zaista vratio (u kraćem roku) pre no što je otkriven, postojaće krivično delo „Posluge“, dok u drugim slučajevima treba obratiti pažnju na način ophođenja prema stvari i vreme njenog „nevratanja“, kako bi se izvršio pravilan izbor pravne kvalifikacije. Jer, i sama posluga podrazumeva da učinilac ostvaruje neku imovinsku korist, npr. korišćenjem alata kojim obavlja poslove u svojoj režiji. Takođe, treba obratiti pažnju na mogućnost vraćanja stvari kojima se učinilac služi, jer ako se radi o većoj količini novca, a učinilac je slabog imovnog stanja i prihoda, bez izvesnog priliva sume novca kojom bi „pokrio“ poslugu, teško da se može govoriti o posluzi. S obzirom na propisanu kaznu, sud bi lako mogao odmeriti višu kaznu u slučaju veće bezobzirnosti onoga ko se poslužio npr. nekim skupocenim, retkim stvarima ili se prilikom korišćenja nije domaćinski odnosio prema njima. Delo nema težih oblika, tako da svakako vrednost stvari koje se uzimaju na poslugu treba da ima uticaja na odmeravanje kazne.

Važno je reći da su ova krivična dela na spisku krivičnih dela na koja se primenjuje Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, terorizma i korupcije (u daljem tekstu: ZONDOSOK)¹⁶⁵ (član 2, stav. 1, tačke 3) i 4.). U slučaju krivičnog dela „Pronevera u obavljanju privredne delatnosti“, ukoliko vrednost pribavljene imovinske koristi prelazi iznos od 200.000.000 dinara, postupaće državni organi nadležni za suzbijanje organizovanog kriminala (član 3 stav 1. tačka 3) ZONDOSOK). Inače za ovo delo, kao i za dela „Pronevera“ i „Posluga“, postupaće državni organi za suzbijanje korupcije (posebna odeljenja viših javnih tužilaštava i viših sudova za suzbijanje korupcije u Beogradu, Novom Sadu, Nišu i Kraljevu).

¹⁶⁵ Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, terorizma i korupcije, Službeni glasnik RS, br. 94/2016, 87/2018- drugi zakon i 10/2023.

**12. TRGOVINA LJUDIMA
U SVRHU RADNE EKSPLOATACIJE,
PRINUDNOG RADA I USPOSTAVLJANJA ROPSKOG
ODNOSA(ČLAN 388. KRIVIČNOG ZAKONIKA)**

Trgovina ljudima

Član 388

(1) Ko silom ili pretnjom, dovođenjem u zabludu ili održavanjem u zabludi, zloupotrebom ovlašćenja, poverenja, odnosa zavisnosti, teških prilika drugog, zadržavanjem ličnih isprava ili davanjem ili primanjem novca ili druge koristi, vrbuje, prevozi, prebacuje, predaje, prodaje, kupuje, posreduje u prodaji, sakriva ili drži drugo lice, a u cilju eksploatacije njegovog rada, prinudnog rada, vršenja krivičnih dela, prostitucije ili druge vrste seksualne eksploatacije, prosjačenja, upotrebe u pornografske svrhe, uspostavljanja ropskog ili njemu sličnog odnosa, radi oduzimanja organa ili dela tela ili radi korišćenja u oružanim sukobima,

kazniće se zatvorom od tri do dvanaest godina.

(2) Za delo iz stava 1. ovog člana učinjeno prema maloletnom licu učinilac će se kazniti kaznom propisanom za to delo i kad nije upotrebio silu, pretnju ili neki drugi od navedenih načina izvršenja.

(3) Ako je delo iz stava 1. ovog člana učinjeno prema maloletnom licu, učinilac će se kazniti zatvorom najmanje pet godina.

(4) Ako je usled dela iz st. 1. i 2. ovog člana nastupila teška telesna povreda nekog lica, učinilac će se kazniti zatvorom od pet do petnaest godina, a ako je nastupila teška telesna povreda maloletnog lica usled dela iz stava 3. ovog člana,

učinilac će se kazniti zatvorom najmanje pet godina.

(5) Ako je usled dela iz st. 1. i 3. ovog člana nastupila smrt jednog ili više lica, učinilac će se kazniti zatvorom najmanje deset godina.

(6) Ko se bavi vršenjem krivičnog dela iz st. 1. do 3. ovog člana ili je delo izvršeno od strane grupe,

kazniće se zatvorom najmanje pet godina.

(7) Ako je delo iz st. 1. do 3. ovog člana izvršeno od strane organizovane kriminalne grupe,

učinilac će se kazniti zatvorom najmanje deset godina.

- (8) *Ko zna ili je mogao znati da je lice žrtva trgovine ljudima, pa iskoristi njen položaj ili drugome omogućiti iskorišćavanje njenog položaja radi eksploatacije predviđene stavom 1. ovog člana, kazniće se zatvorom od šest meseci do pet godina.*
- (9) *Ako je delo iz stava 8. ovog člana učinjeno prema licu za koje je učinilac znao ili je mogao znati da je maloletno, učinilac će se kazniti kaznom zatvora od jedne do osam godina.*
- (10) *Pristanak lica na eksploataciju ili na uspostavljanje ropskog ili njemu sličnog odnosa iz stava 1. ovog člana ne utiče na postojanje krivičnog dela iz st. 1, 2. i 6. ovog člana.*

12.1 OSNOVNI POJMOVI

Trgovina ljudima jedno je od dela koje je ušlo u krivično zakonodavstvo Srbije 2003. godine¹⁶⁶. Inkriminacija je, nešto izmenjena, našla svoje mesto u članu 388. KZ¹⁶⁷ koji je na snagu stupio 1. januara 2006. godine. U poslednje dve decenije dosta je urađeno da se stvore mehanizmi koji doprinose boljem prepoznavanju ovog dela, zaštiti žrtve i sankcionisanju učinilaca.¹⁶⁸

Dispozicija dela je kompleksna. Ipak, za potrebe ovog istraživanja biće izdvojen samo jedan segment, trgovina ljudima u svrhu radne eksploatacije i prinudnog rada.

Radna eksploatacija je možda i najčešći povod trgovine ljudima, uz seksualnu eksploataciju. KZ međutim ne definiše ovaj pojam, niti je on definisan radnim zakonodavstvom. Izostanak definicije međutim ne podrazumeva da je u pitanju apstraktan pojam radnog prava. Kao što je već rečeno, eksploatisati nečiji rad znači nesrazmerno koristiti vrednost uloženog rada, u odnosu na nadoknadu koju radnik dobija i sredstva uložena u njegove uslove rada, sve u cilju stvaranja što većeg profita odnosno umanjenja troškova rada. Tako nešto je obično povezano sa nepovoljnom situacijom u kojoj se eksploatisano lice nalazi – koristi se tuđi osetljivi položaj kako bi se lice dovelo u situaciju u kojoj naizgled postoji njegova slobodna volja da bira da li će učestvovati u nekom procesu rada koji vodi radnoj eksploataciji, ali to zaista nije slučaj – faktički ne postoji mogućnost izbora. Takođe,

¹⁶⁶ Delo je uneto u Krivični zakon RS Zakonom o izmenama i dopunama Krivičnog zakona 2003. godine (Službeni glasnik RS, br. 39/2003). Kao neposredni osnov za inkriminaciju poslužio je član 3. Protokola za prevenciju, suzbijanje i kažnjavanje trgovine ljudskim bićima, naročito ženama i decom, koji dopunjuje Konvenciju UN protiv transnacionalnog organizovanog kriminala, Službeni list SRJ –Međunarodni ugovori, br. 6/2001.

¹⁶⁷ Krivični zakonik, Službeni glasnik RS, br. 85/2005, 88/2005 – ispr., 107/2005 – ispr.

¹⁶⁸ Više o razvoju mehanizma i zaštiti žrtava: Slađana Jovanović, Aleksandra Galonja, *Zaštita žrtava trgovine ljudima u krivičnom i prekršajnom postupku*, Beograd, 2011; Aleksandra Galonja, Slađana Jovanović, *Zaštita žrtava i prevencija trgovine ljudima*, Beograd, 2011.

da bi radna eksploatacija postojala potrebno je utvrditi da su uslovi rada tog lica ispod minimalnih međunarodnih i/ili nacionalnih standarda rada.

Sa druge strane, pojam prinudnog rada nije definisan KZ, ali je jasno definisan Konvencijom Međunarodne organizacije rada broj 29 iz 1930. godine o prinudnom radu (član 2.): „prisilni ili obavezni rad” znači svaki rad ili uslugu koji se od neke osobe zahteva pod pretnjom bilo kakve kazne, i na koji ta osoba nije dobrovoljno pristala“. Dva su dakle elementa koja određuju prinudni rad: postojanje pretnje nekom kaznom i odsustvo dobrovoljnosti rada. U tom smislu je prinudni rad širi pojam od radne eksploatacije. Radna eksploatacija može se vršiti i uz pristanak radnika, i to je situacija koja je prisutna u procesu rada svakodnevno – kada radnik ostvaruje daleko veću vrednost rada, od vrednosti koju u njega ulaže poslodavac. Ne može se reći ni da je svaki prinudni rad usmeren isključivo i samo na radnu eksploataciju, jer u nekim situacijama svrha prinudnog rada može biti i nezakonito sankcionisanje lica, njegova tortura, i slično.¹⁶⁹

Pojam ropskog odnosa takođe nije predmet definisanja u KZ. Osim u ovom krivičnom delu pojavljuje se u definiciji dela iz člana 390. KZ „Zasnivanje ropskog odnosa i prevoz lica u ropskom odnosu“, ali ni tamo se ne daje odgovor na pitanje šta bi bio ropski odnos (osim što se poziva na pravila međunarodnog prava prilikom utvrđivanja istog). Klasična definicija ropstva podrazumeva da ljudsko biće bude u svojini drugog ljudskog bića. Rimski statut Međunarodnog krivičnog suda ga (u članu 7.) definiše kao „vršenje pojedinačnih ili svih ovlašćenja koja proističu iz prava svojine nad nekim licem, a koja podrazumevaju vršenje ovih ovlašćenja u trgovini licima, posebno ženama i decom“.¹⁷⁰ Ovakvo postupanje je davno zabranjeno i protivno nizu međunarodnih instrumenata. Samim tim, ne susreće se često u praksi i ograničeno je na neke incidentne slučajeve koji podrazumevaju i izvršenje niza drugih krivičnih dela. Postoji međutim koncept savremenog ropstva, odnosno položaja sličnog ropskom, koji se pre svega ogleda u vršenju prekomerne kontrole nad drugim.¹⁷¹ Tako će ovaj položaj postojati ukoliko osoba koja radi kod nekog poslodavca nema uopšte slobodu kretanja (zatvorena je u nekom manjem ili većem prostoru koji se kontroliše) ili ima

¹⁶⁹ Kada je reč o zakonitom sankcionisanju, pomenutom Konvencijom 29 MOR definisani su i izuzeci, kada se neki rad neće smatrati prinudnim radom: u slučajevima rada zatvorenika, ispunjavanja uobičajenih građanskih dužnosti, vojne službe, kao i prilikom rada u specifičnim situacijama (ratno i vanredno stanje, razne zdravstvene okolnosti ili prirodne katastrofe, odnosno sve okolnosti u kojima je ugrožen veći broj lica).

¹⁷⁰ Rimski statut Međunarodnog krivičnog suda, Zakon o potvrđivanju Rimskog statuta Međunarodnog krivičnog suda, Službeni list SRJ – Međunarodni ugovori, br. 5/2001. Definicija ropskog odnosa i praksi sličnih ropstvomože se naći i u drugim međunarodnopravnim dokumentima (npr. Ženevska konvencija o ropstvu od 25. septembra 1926. godine, dopunjena Njujorškim Protokolom od 7. decembra 1953. godine; Dopunska konvencija o ukidanju ropstva, trgovine robljem i praksi sličnih ropstvu od 7. septembra 1956; Konvencija o najgorim oblicima dečjeg rada Međunarodne organizacije rada (Konvencija br.182).

¹⁷¹ Ljubinka Kovačević, 2018.

formalnu, ali ne i stvarnu slobodu kretanja (može izaći iz prostora u kojem živi i radi, ali je praćena, oduzeta su joj lična dokumenta, nema novca niti mogućnosti da se trajno udalji iz mesta u kojem je poslodavac drži). „Ropski položaj uključuje obavezu pružanja usluga drugom licu, obavezu stanovanja u tuđim prostorijama i nemogućnost promene ovog stanja. Reč je o naročito ozbiljnom („pogoršanom“) obliku prinudnog ili obaveznog rada, čime je ustanovljena svojevrsna gradacija različitih oblika eksploatacije, u kojoj ropски položaj predstavlja „blažu“ eksploataciju od ropstva, ali ozbiljniji oblik eksploatacije od prinudnog rada (presuda Evropskog suda za ljudska prava u predmetu *Silijadan protiv Francuske*).¹⁷² Ropstvu i ropskom položaju zajedničko je i to da se odnose prevashodno na položaj određenog lica i njegove uslove života, dok je prinudni rad vezan za neželjeno obavljanje rada pod pretnjom kazne. Sa druge strane, i ropstvu, i ropskom položaju i prinudnom radu – svojstvena je negacija humanosti žrtve, tj. odsustvo njene saglasnosti i postojanje prinude, tako da se sva tri oblika eksploatacije suštinski razlikuju prema ograničenjima saglasnosti žrtve i stepenu prinude kojoj je ona izložena.¹⁷³ U presudi Evropskog suda za ljudska prava u predmetu *Rancev protiv Kipra i Rusije* naglašeno je: „Trgovina ljudima je, zbog svoje prirode i eksploatatorskog cilja, zasnovana na vršenju ovlašćenja koja se pripisuju pravu svojine, jer se ljudska bića tretiraju kao „roba koja se kupuje i prodaje i podvrgava prinudnom radu, neretko za nisku ili nikakvu naknadu, uobičajeno u seksualnoj industriji ili bilo gde drugde. Ona povlači za sobom neposredan nadzor nad aktivnostima žrtava, čije je kretanje često ograničeno. Uključuje i upotrebu nasilja i pretnji protiv žrtava, koje žive i rade u skromnim uslovima“.¹⁷⁴

Sloboda rada sastavni je segment ljudskog prava na rad. Ona se međutim mora posmatrati isključivo u sklopu ostalih okolnosti u kojima neko lice radi. U slučajevima prinudnog rada, nedostaje voljni element, lice obavlja rad protiv svoje volje. Kod radne eksploatacije, pa i kod uspostavljanja ropskog odnosa (teško zamislivo, ali potencijalno moguće) međutim situacija može biti značajno suptilnija, odnosno kako se u samoj definiciji dela kaže može se koristiti težak položaj lica da bi se ono „svojevoljno“ upustilo u rad koji se može smatrati nedozvoljenim, radnom eksploatacijom, a položaj tog lica nalikovati položaju žrtve trgovine ljudima. Otuda se stavom 10. člana 388. KZ isključuje relevantnost pristanka lica na radnu eksploataciju, odnosno na bilo koji od položaja koji upućuju na to da je došlo do trgovine ljudima. Činjenica da je lice pristalo da se nalazi u nekom položaju nije od značaja, jer je sama inkriminacija ponašanja učinioca usmerena na to da se spreči iskorišćavanje teškog položaja lica zbog kojeg ono pristaje na položaj nedostojan ljudskog bića. Zaštićene vrednosti u ovakvim slučajevima ne od-

¹⁷² *Silijadin v. France*, pritužba broj 73316/01, presuda od 26. jula 2005. godine.

¹⁷³ Ljubinka Kovačević, 2018.

¹⁷⁴ *Rantsev v. Cyprus and Russia*, pritužba broj 25965/04, presuda od 7. januara 2010. godine.

nose se samo na zaštitu konkretne žrtve, nego na zaštitu principa poštovanja prava na dostojanstvo ličnosti, kao i na slobodu rada odnosno zabranu svakog oblika prinudnog rada.

12.2 ANALIZA KRIVIČNOG DELA

Krivično delo iz člana 388. KZ ima veoma komplikovan opis i neobičajeno veliki broj oblika. Reč je o delu koje je prilično uopšteno, u sebe uključuje i obeležja drugih već postojećih dela, te je naročito kada se pojavilo 2003. godine bilo praćeno nedovoljnim razumevanjem i problemima u praktičnoj primeni.

Radnja izvršenja dela je alternativno određena kao vrbovanje, prevoz, prebacivanje, predaja, prodaja, kupovina, posredovanje u prodaji, sakrivanje ili držanje drugog lica. Načini izvršenja su takođe mnogostruk, odnosno radnja se može vršiti silom ili pretnjom, dovođenjem u zabludu ili održavanjem u zabludi, zloupotrebom ovlašćenja, poverenja, odnosa zavisnosti, teških prilika drugog, zadržavanjem ličnih isprava ili davanjem ili primanjem novca ili druge koristi. Sledeći bitan element vezan sa subjektivnu dimenziju dela jeste cilj u kome se radnja/radnje preduzimaju (na neki od navedenih načina): eksploatacija rada, prinudni rad, vršenje krivičnih dela, prostitucija ili druga vrsta seksualne eksploatacije, prosjačenje, upotreba u pornografske svrhe, uspostavljanje ropskog ili njemu sličnog odnosa, radi oduzimanja organa ili dela tela ili radi korišćenja u oružanim sukobima. Imajući sve navedeno u vidu, zaključuje se da za postojanje dela treba da bude preduzeta bar jedna od navedenih radnji i to na određeni način, s tim što se mora preduzeti u određenom cilju, koji podrazumeva određeni oblik eksploatacije. Konkretno, za potrebe ove monografije, to je eksploatacija nećijeg rada. Čak i kada se govori o o drugim oblicima eksploatacije, mogli bismo zaključiti da je posredi eksploatacija rada npr. seksualnih radnica (što se potvrđuje u praksi). Na primer, devojke iz Srbije su odlazile da se bave pružanjem seksualnih usluga u sopstvenoj organizaciji u Italiji ili nekoj drugoj zemlji, ali su dospevale u ruke trgovaca ljudima koji su njihov rad eksploatisali.¹⁷⁵

Delo ima dva osnovna oblika, s tim što je u stavu 2. predviđena trgovina ljudima maloletnim licima i to bez upotrebljenog gore navedenog načina izvršenja, pri čemu je apostrofirana sila ili pretnja (što je teško zamisliti, imajući u vidu listu načina koji se kreću od upotrebe prinude do zloupotrebe poverenja i teških prilika oštećenog). Svakako je intencija bila ostvarenje bolje zaštite maloletnih lica, u vezi sa čime su i druga rešenja. Tako se u stavu 3. nalazi teži, kvalifikovani oblik zbog uzrasta pasivnog subjekta

¹⁷⁵ Slađana Jovanović, Aleksandra Galonja, *op. cit.*, str. 95.

(maloletno lice je na strani pasivnog subjekta) i okolnosti izvršenja (dakle, ako je sila, pretnja ili drugi način izvršenja naveden u stavu 1. upotrebljen prema maloletnom licu postojaće ovaj oblik dela). U stavu 4. kvalifikatorna oklonost je teža posledica u vidu teške telesne povrede koja je naneta licu usled izvršenja dela iz stavova 1. i 2. I ovde je napravljena razlika u odnosu na starost pasivnog subjekta, pa je kazna u slučaju teškog telesnog povređivanja punoletnog lica predviđena u rasponu od pet do 15 godina zatvora, a u slučaju da je u pitanju povreda maloletnog lica predviđena ja kazna od najmanje pet godina (što je inače kazna koja je predviđena i za oblik dela iz stava 3. kada je delo iz stava 1. učinjeno prema maloletnom licu), pa nije najjasnije zašto za teži oblik dela učinjen prema maloletnom zakonodavac nije predvideo viši minimum propisane kazne). Teži oblik je predviđen i u stavu 5. a teža posledica u vidu smrtni pasivnog subjekta je kvalifikatorna okolnost (u odnosu na nju, kao i u odnosu na težu posledicu u vidu teške telesne povrede treba da postoji nehat učinioca u skladu sa pravilom o odgovornosti za težu posledicu koje je predviđeno u članu 27. KZ). Propisana kazna je u ovom slučaju najmanje deset godina zatvora (što znači da je moguće izreći učiniocu najviše 20 godina zatvora). U stavovima 6. i 7. su takođe predviđeni teži oblici, odnosno teže kažnjavanje za učinioca koji se bavi izvršenjem ovog krivičnog dela (dakle, ponavlja delo/dela gotovo kao oblik profesionalne delatnosti) ili je delo učinio u sastavu organizovane kriminalne grupe. Za bavljenje trgovinom ljudima, predviđena je kazna od najmanje pet godina, a kada je delo učinjeno od strane organizovane kriminalne grupe¹⁷⁶ – najmanje deset godina. U oba slučaja učinilac bi mogao biti kažnjen sa najviše 20 godina zatvora. Stav 8. (i ostali stavovi) su novijeg datuma, predviđeni izmenama i dopunama KZ od 2009. godine, a kako bi se delotvornije odgovorilo na problem trgovine ljudima i bolje zaštitile žrtve. Tako je u stavu osam predviđeno kažnjavanje onoga ko iskoristi položaj žrtve trgovine ljudima, iako zna da se radi o žrtvi (na primer, „klijent“, lice koje koristi usluge žrtve, najčešće seksualne ili rad žrtve, a delo će postojati i kada drugome omogućiti iskorišćavanje žrtve). Predviđena kazna je od šest meseci do pet godina, a reč je o posebnom obliku dela. Ovaj poseban oblik dobija svoj teži, kvalifikovani oblik ukoliko je žrtva maloletna, a učinilac je to znao ili mogao znati (propisana kazna je od jedne do osam godina).

Za razumevanje ovog krivičnog dela jeste važan i stav 10. koji je unet u član 388. takođe 2009. godine i predstavlja odgovor na uočene probleme i postojeće nerazumevanje položaja žrtve trgovine ljudima u praski, a od velikog je značaja i za pravilnu kvalifikaciju dela). Naime, u njemu stoji da

¹⁷⁶ Organizovana kriminalna grupa je grupa od tri ili više lica, koja postoji određeno vreme i deluje sporazumno u cilju vršenja jednog ili više krivičnih dela za koja je propisana kazna zatvora od četiri godine ili teža kazna, radi neposrednog ili posrednog sticanja finansijske ili druge koristi (član 112. stav 35. KZ)

pristanak lica na eksploataciju ili uspostavljanje ropskog ili njemu sličnog odnosa iz stava 1 ovog člana ne utiče na postojanje krivičnog dela.

Za postojanje krivičnog dela potreban je umišljaj za sve oblike dela (i to direktni, kada je u pitanju osnovni oblik dela i sa njim povezani teži oblici, imajući u vidu da učinilac ima u vidu ostvarenje određenog cilja (eksploatacije). Važno je naglasiti da će krivično delo postojati i kada nije došlo do realizacije cilja, već je preduzeta neka od radnji (ili njih više) na određeni način(e) u datom cilju. Ukoliko cilj bude ipak ostvaren, postojaće ovo delo s tim što bi ta okolnost morala biti cenjena kao otežavajuća prilikom odmeravanja kazne.

Za ovo delo se ne može ublažiti kazna (član 57. stav 2. KZ), a učinilac nema pravo na uslovni otpust. Tačnije, on može biti pušten, ali i ne mora, čak i kada je ispunio sve potrebne uslove za uslovno otpuštanje (član 46. stav 2. tačka 2) KZ).

Trebalo bi napomenuti i to da učinilac trgovine ljudima može biti pojedinac, da se može trgovati ljudima u kontekstu organizovanog kriminala (kada će se angažovati organi koje predviđa ZONDOSOK: Služba za borbu protiv oraganizovanog kriminala, Javno tužilaštvo za organizovani kriminal, Posebno odeljenje Višeg suda u Beogradu za organizovani kriminal), u okviru granica Srbije ili izvan njih, a žrtve mogu biti kako domaći, tako i strani državljani.¹⁷⁷

12.3 STATISTIČKI PODACI CENTRA ZA ZAŠTITU ŽRTAVA TRGOVINE LJUDIMA

U dostupnim statisitčkim podacima Republičkog zavoda za statistiku nije bilo moguće razdvojiti trgovinu ljudima u cilju radne eksploatacije od drugih oblika, ali dosadašnja istraživanja i izveštaji Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima pokazuju da su na strani žrtava najčešće muškarci, kada je u pitanju eksploatacija rada, kao i da ova vrsta eksploatacije po učestalosti sledi seksualnu eksploataciju. Slede podaci o idnetifikovanim žrtvama radne eksploatacije od 2012. do 2021. godine¹⁷⁸.

- 2012. godina: identifikovano (od ukupno 79 žrtava) 12 žrtava radne eksploatacije (jedna maloletnica, sedam punoletnih muškaraca i četiri žene). Još jedna maloletnica je bila eksploatisana radno, ali je primarna bila seksualna eksploatacija, tako bi ukupan broj žrtava bio 13.¹⁷⁹
- 2013. godina: identifikovane 93 žrtve, a od toga 22 žrtve radne eksploatacije (29%) i to 20 punoletnih muškaraca i dve žene (jedna

¹⁷⁷ Više o tome u navedenim studijama autorki Slađane Jovanović i Aleksandre Galonje.

¹⁷⁸ Izveštaji su dostupni na: *Planovi i izveštaji o radu Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima*, <https://centarzztlj.rs/planovi-i-izvestaji-o-radu/>, 1. 6. 2023.

¹⁷⁹ Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima, *Izveštaj o radu za 2014. godinu*, Beograd, 2013, str.19-20.

maloletna, druga punoletna koje su prisiljavane na obavljanje kućnih poslova)¹⁸⁰.

- 2014. godina: identifikovane 124 žrtve trgovine ljudima, a od toga je u 78% slučajeva bilo reči o radnoj eksploataciji (98 punoletnih muškaraca koji su eksploatisani u Ruskoj Federaciji, preko 95% su u pitanju bili državljani Srbije)¹⁸¹.
- 2015. godina: identifikovano 40 žrtava, od toga tri žrtve radne eksploatacije (jedan punoletni muškarac i dve maloletnice koje su eksploatisane van granica Srbije)¹⁸².
- 2016. godina: identifikovano 55 žrtava, od toga sedam žrtava radne eksploatacije, sve muškog pola, jedan maloletnik. Dat je i prikaz žrtava višestruke eksploatacije, pa se ovaj broj menja u smislu da se pomenutom broju žrtava dodaju i četiri žrtve ženskog pola (od kojih je jedna maloletna). One su bile seksualno eksploatisane, a bilo je i prinude na brak (uz radnu eksploataciju, kao sekundarnu)¹⁸³.
- 2017. godina: identifikovane 43 žrtve, od toga četiri žrtve radne eksploatacije (sve punoletne, dva muškarca i dve žene), s tim što su još dve punoletne žene, uz seksualnu eksploataciju, bile žrtve i radne eksploatacije, te je ukupan broj žrtava bio šest.¹⁸⁴
- 2018. godina: porastao broj žrtava trgovine sa sumnjom na radu eksploataciju u odnosu na prethodne periode, kako stoji u izveštaju „zahvaljujući postupku koji je pred tužilaštvom u Smederevu započet pre četiri gofine, u vezu sa situacijom eksploatacije naših radnika u Rusiji i prijavi sumnje na radnju eksploataciju grupe migranata koji su bili na smeštaju u Centru za azil u Bogovađi.“ Ukupno je bilo 42 prijave na radnu eksploataciju u odnosu na ukupan broj prijava (184) (23%) što je na drugom mestu po učestalosti, posle sumnje na seksualnu eksploataciju. Kada je u pitanju distribucija po polu, bilo je pet puta više muškaraca (35). Formalno identifikovanih žrtava u ovoj godini bilo je 76, a od toga 18 žrtava radne eksploatacije (17 punoletnih muškaraca i jedna žena)¹⁸⁵. Međutim, kada se dodaju i oni koji su uz neku drugu eksploataciju bili radno eksploatisani dolazi se do većeg broja žrtava –naime, njih sedmoro je bilo višestruku eksploatisano i to: šest maloletnica (uz seksualnu eksploataciju, odnosno prinudu na brak), jedna punoletna ženska osoba (uz seksualnu eksploataciju) i jedan punoletan muškarac koji je prisiljavan i na vršenje krivičnih

¹⁸⁰ Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima, Izveštaj o radu za 2013. godinu, Beograd, 2014, str. 24.

¹⁸¹ Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima, Izveštaj o radu za 2014. godinu, Beograd, 2015, str. 17-18.

¹⁸² Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima, Izveštaj o radu za 2015. godinu, Beograd, 2016, str. 21-23.

¹⁸³ Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima, Izveštaj o radu za 2016. godinu, Beograd, 2017, str. 25-27.

¹⁸⁴ Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima, Izveštaj o radu za 2017. godinu, Beograd, 2018, str. 25 i 28.

¹⁸⁵ Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima, Izveštaj o radu za 2018. godinu, Beograd, 2019, str. 10-11, 29-30.

dela. Ovo bi značilo da je u 2018. godini, broj onih koji su radno eksploatisani bio 26.

- 2019. godina: formalno identifikovane tri žrtve, sve muškog pola, dve maloletne i jedna punoletna (od ukupno 39 identifikovanih). Jedan maloletnik, srpski državljanin je eksploatisan u Srbiji, dok su druga dva lica eksploatisana u Engleskoj i Avganistanu i reč je o stranim državljanima. U slučaju jedne maloletnice, srpske državljanke, utvrđeno je postojanje sumnje na radnu eksploataciju, ali nije formalno identifikovana kao žrtva trgovine ljudima.¹⁸⁶
- 2020. godina: identifikovano 57 žrtava trgovine ljudima, najviše ženskog pola, a najčešća je bila seksualna eksploatacija. Radno je eksploatisano pet muškaraca (četiri punoletna i jedan maloletan), dve punoletne žene i jedna maloletna. Sumnja na radnu eksploataciju je utvrđena kod još sedam osoba i to šest muškaraca (maloletnih) i jedne žene (punoletne).¹⁸⁷ U 2021. godini pokrenut je postupak za 122 slučaja, a formalno je identifikovano 46 žrtava, najčešće žena-žrtava seksualne eksploatacije (80% su žene, 50% seksualna eksploatacija). Formalno identifikovanih žrtava radne eksploatacije bilo je četiri (tri maloletnice i jedan punoletan muškarac).¹⁸⁸

12.4 POLOŽAJ STRANIH RADNIKA U SRBIJI I TRGOVINA LJUDIMA

U kontekstu izvršenja ovog oblika krivičnog dela trgovine ljudima, naročito bi trebalo obratiti pažnju na položaj stranih radnika. Tržište rada u Srbiji je u prethodnoj deceniji izgubilo značajan broj radnika koji su emigrirali u inostranstvo. Zbog toga, kao i zbog povećanja broja poslova, loše demografske situacije (konstantno opadanje broja radno sposobnih stanovnika) i velikog procenta radnika u sivoj zoni (neprijavljeni radnici, radnici „na crno“) situacija na tržištu rada se značajno promenila, pa se od visoke stope nezaposlenosti iz doba svetske ekonomske krize od pre 15 godina, došlo do deficita radne snage u mnogim profesijama, kako zanatskim tako i visokoobrazovanim. Ovakav razvoj događaja uslovio je pojačanu potražnju za stranim radnicima.

Položaj stranih radnika regulisan je Zakonom o zapošljavanju stranaca iz 2014. godine, koji je u međuvremenu više puta menjan i dopunjavan, ali je suština sistema angažovanja radnika iz inostranstva ostala veoma slična. Ovaj zakon nije nekvalitetan, ali je pisan za tržište rada

¹⁸⁶ Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima, Izveštaj o radu za 2019, godinu, Beograd, 2020, str. 24-25 i 27.

¹⁸⁷ Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima, Izveštaj o radu za 2020, godinu, Beograd, 2021, str. 14-16.

¹⁸⁸ Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima, Izveštaj o radu za 2021, godinu, Beograd, 2022, str. 25, 28.

kojem nije potreban veći priliv stranih radnika. U tom smislu, mnoge njegove odredbe su rigidne i administrativne. Sam sistem radnih dozvola počiva na dualizmu, postojanju lične radne dozvole i radne dozvole. I dok je lična radna dozvola svedena na izuzetke, praktično je najveći broj lica iz inostranstva zapošljavan na osnovu (pojedinačne) radne dozvole. Ova vrsta radne dozvole podrazumeva niz ograničenja, između ostalog praktičnu nemogućnost promene poslodavca u Srbiji, zbog čega su strani radnici mogli doći u nezavidan položaj i postati žrtve prevare kada se obećaju ili ugovore povoljni ili relativno povoljni uslovi rada, a na terenu se ispostavi da će radnik raditi (i živeti) u sasvim drugim uslovima rada.

Ako bi se posmatrale zloupotrebe koje su zabeležene u prethodnom periodu, naročito od 2019. godine kada je otpočelo masovnije zapošljavanje stranaca u Srbiji, mogu se jasno utvrditi dve vrste kršenja zakona. U prvu grupu spadaju ona kršenja koja su karakteristična u Srbiji i koja se ne ograničavaju samo na strane radnike, već ih poslodavac primenjuje podjednako na sve radnike bez obzira na državljanstvo. U pitanju je pre svega neregistrovani rad, rad „na crno“. Strani državljani su na isti način žrtve nesavesnih poslodavaca kao i domaći radnici. U tom smislu se na njihov položaj može primeniti sve ono što je napisano u analizi krivičnog dela iz člana 163. KZ. Isto se odnosi i na drugu vrstu zloupotreba, rad u nepovoljnijim uslovima rada od ugovorenih. Ni ovde se ne može reći da su strani radnici jedini koji su žrtve ovakvih prevarnih radnji nesavesnih poslodavaca. Radno vreme duže od ugovorenog, loši uslovi rada i/ili smeštaja i ishrane, neplaćeni prekovremeni rad, neke su od najčešćih situacija u kojima se strani radnici mogu naći. Imajući u vidu već rečeno u odnosu na radnu dozvolu koju dobijaju i ucenjivački potencijal koji se nalazi na strani poslodavca tim povodom, može se međutim zaključiti da položaj stranih radnika u odnosu na ovu vrstu zloupotreba može prerasti i u neka druga krivična dela. Ukoliko poslodavac ucenjuje radnika da mora živeti i raditi u nehumanim uslovima, koji su daleko ispod standarda dostojanstvenog življenja i minimuma prava garantovanih zakonom, u pitanju će biti klasična radna eksploatacija korišćenjem teškog položaja radnika. Većina radnika koja dođe u Srbiju pripada dalekim azijskim (u poslednjim godinama i afričkim) državama. Ovi radnici nemaju puno izbora, osim da se povinuju onome što poslodavac od njih traži i rade u faktičkim uslovima rada, često i na poslovima koji nisu primereni i zbog kojih nisu došli na rad. Ukoliko međutim dobiju otkaz, njima prestaje radna dozvola a samim tim i osnov boravka u Srbiji, zbog čega se moraju vratiti u svoje matične države.¹⁸⁹ Tako nešto – posebno u situacijama kada poslodavac odbija da im plati put – za njih predstavlja ogroman trošak koji ne mogu sebi da priušte. Zbog toga pristaju na različite loše uslove rada, ali i smeštaja i ishrane.

¹⁸⁹ Na osnovu članova 14 – 17. Zakona o zapošljavanju stranaca, radna dozvola se izdaje za obavljanje određenog posla, kod određenog poslodavca.

Ovakva situacija je svakako nezakonita, ali se u praksi poslodavci ne ograničavaju samo na navedene mehanizme radne eksploatacije. Njihovo ponašanje prema radnicima može veoma lako prerasti u trgovinu ljudima (ako već to nije prema prethodno opisanim uslovima života i rada radnika), kao i u održavanje radnika u položaju sličnom ropstvu. U praksi su zabeležene dve vrste eskalacija takvog ponašanja. Prva se odnosi na nesumnjivo postojanje trgovine ljudima i fingiranje neprimene prava Srbije u odnosu na radnike-žrtve. Druga se odnosi na neshvatljivo pasivno ponašanje nadležnih državnih organa u takvim situacijama.

Kada je reč o postupanju poslodavaca, u medijski praćenim slučajevima indijskih radnika iz 2019 – 2020. godine i vijetnamskih radnika iz 2021 – 2022. godine, jasno je da su postupanja poslodavaca išla u pravcu izvršenja krivičnog dela trgovine ljudima u cilju radne eksploatacije. Indijskim radnicima je bilo ograničeno kretanje, oduzeti su im pasoši a sve isplate (osim minimlanog „džeparca“) upućivane su direktno u Indiju njihovim porodicama. Uslovi života i rada su bili loši, a ugovori koje su zaključili bili su u potpunosti suprotni ne samo Zakonu o radu već i osnovnim međunarodnim standardima rada na čije se poštovanje Srbija obavezala i koji se primenjuju na sva lica u svim situacijama, bez izuzetka.¹⁹⁰ Još je lošiji bio položaj vijetnamskih radnika koji su radili za podizvođače radova na izgradnji fabrike automobilskih guma kineske kompanije Linglong u Zrenjaninu, a kojima je bilo ograničeno kretanje i koji su, nakon što je njihov položaj otkriven i sa celim slučajem sa upoznala šira javnost putem medija, bili u stanju ograničene slobode kretanja koju je branilo privatno kinesko obezbeđenje. Dokumentovani uslovi života i rada ovih ljudi svakako pokazuju da je reč o trgovini ljudima u svrhu radne eksploatacije, što je potvrđeno i od strane većeg broja međunarodnih tela koja su ukazala da je nužno izvršiti istragu o tome šta se dogodilo u Zrenjaninu.¹⁹¹

Ono što je karakteristično za ovu vrstu pokušaja zloupotrebe zakona, jeste da se strani radnici predstave izuzetim iz domašaja radnog zakonodavstva Srbije. Tako nešto nije moguće učiniti u potpunosti, osim u eksplicitno navedenim situacijama kada je položaj stranih radnika (najčešće) uređen međudržavnim sporazumom (kao što je slučaj sa diplomatsko-konzularnim predstavništvima, odnosno predstavništvima međunarodnih organizacija u Srbiji) ali se u praksi izuzeci na opisani način utvrđuju na načine koji nisu u skladu sa slovom zakona. Prema Zakonu o zapošljavanju stranaca, strani radnik koji se zaposli u Srbiji, poseduje ista prava kao domaći radnik.¹⁹²

¹⁹⁰ Saša Dragojlo, *Pod kojim uslovima indijci grade srpske puteve?*, <https://www.istinomer.rs/analize/pod-kojim-uslovima-indijci-grade-srpske-puteve/>, 4. 3. 2023; Mario Reljanović, *Dole suverenitet, živele eksploatacija!*, <https://pescanik.net/dole-suverenitet-zivele-eksploatacija/>, 4. 3. 2023.

¹⁹¹ *Would You Really Buy This?, Slučaj masovne trgovine ljudima u cilju radneeksploatacije u Srbiji*, ASTRA, Beograd, 2022, <https://drive.google.com/file/d/11NEzOXi2upA28sjYzu0YEtR7nLfeSFNd/view>, 1. 6. 2023.

¹⁹² Član 4. Zakona o zapošljavanju stranaca.

Zbog toga je nesavesnim poslodavcima – učiniocima krivičnog dela trgovine ljudima u cilju radne eksploatacije – važno da stvore privid neprimene srpskog pravnog sistema u odnosu na te radnike. To se čini netačnim i zlonamernim tumačenjem članova 19 – 21. Zakona o zapošljavanju stranaca, odnosno preciznije zloupotrebom instituta upućivanja stranog radnika na rad u Srbiji ili kretanja stranog radnika kroz privredno društvo.

Upućivanje radnika iz inostranstva na rad u Srbiju moguće je na zahtev poslodavca radi obavljanja poslova ili vršenja usluga na teritoriji Srbije, na osnovu zaključenog ugovora o poslovno-tehničkoj saradnji sa stranim poslodavcem. Ova dozvola može se izdati na period do godinu dana, a izuzetno produžiti na trajanje do dve godine, ako radnik poseduje: vizu za duži boravak po osnovu zapošljavanja ili odobrenje za privremeni boravak stranca; dokaz da je zaposlen kod stranog poslodavca najmanje jednu godinu; akt o upućivanju na privremeni rad kojim se utvrđuje način ostvarivanja prava i obaveza iz rada, kao i način smeštaja i ishrane za vreme boravka i rada u Srbiji.¹⁹³ Reč je dakle o radniku koji se nalazi u radnom odnosu kod stranog poslodavca. Za potrebe izvršenja nekog posla, taj poslodavac ga šalje (upućuje) na privremeni rad kod poslovnog partnera koji se nalazi u Srbiji. Za to vreme radnik ostaje u radnom odnosu kod matičnog stranog poslodavca, pa je sasvim logično i da prava i obaveze ostvaruje po ugovoru sa tim poslodavcem; njegov osnov rada u Srbiji, kao i dobijanja radne dozvole, jesu ugovor koji je zaključen sa stranim poslodavcem, akt o upućivanju na rad u Srbiji, kao i ugovor o poslovno-tehničkoj saradnji između matičnog poslodavca i poslodavca kod kojeg se upućuje. Akt o upućivanju je suštinski aneks ugovora kojim je regulisan radnopravni položaj radnika dok se nalazi u statusu upućenog radnika.

Kretanje radnika kroz privredno društvo predstavlja oblik dovođenja stranog radnika na rad u Srbiju tako što se kreće kroz jednu kompaniju u kojoj je zaposlen, a koja poseduje radne jedinice u više država. Kao i upućivanje, kretanje može trajati do godinu dana, a izuzetno se može produžiti do dve godine. Radna dozvola za kretanje u okviru privrednog društva registrovanog u inostranstvu izdaje se na zahtev ogranka, odnosno zavisnog društva koje je registrovano u Srbiji, u cilju privremenog upućivanja, odnosno premeštanja zaposlenog na rad u taj ogranak, odnosno zavisno društvo, pod uslovom da je lice kod stranog poslodavca zaposleno najmanje godinu dana na poslovima rukovodioca, menadžera ili specijaliste za pojedine oblasti (ključno osoblje), kao i da će u Srbiji obavljati iste poslove.¹⁹⁴ Za razliku od upućivanja, ovde radnik ne menja kompaniju u kojoj radi, već menja državu u kojoj je radna jedinica kompanije registrovana. Zakonom je dozvoljeno da se kreću samo lica koja imaju ugovor o radu i zaposlena su najmanje godinu dana kod tog poslodavca, kao i da kod poslodavca obavljaju specifične

¹⁹³ Član 19. Zakona o zapošljavanju stranaca.

¹⁹⁴ Član 21. Zakona o zapošljavanju stranaca.

poslove – rukovodioca, menadžera ili ključnog osoblja. Ova formulacija je značajna jer se u praksi kod uočenih zloupotreba u potpunosti od nje odstaje – kao „ključno osoblje“ se posmatraju zanatski radnici koji očigledno nisu deficitarni, niti od izuzetne važnosti za proces rada kod poslodavca i koji se mogu naći na svakom tržištu rada države u kojoj privredno društvo obavlja svoju delatnost. Očigledno je da je kretanje kroz privredno društvo namenjeno samo onim radnicima koji su ključni za unutrašnju organizaciju i funkcionisanje tog privrednog društva, imaju iskustvo i informacije o njegovom poslovanju i mogu doprineti postavljanju procesa rada u odnosu na određene poslove – zato je dragoceno za poslodavca da ih „uveže“ na određeno vreme iz inostranstva. Kada se nađu u Srbiji, njihov položaj je identičan položaju upućenih lica – ona imaju ugovor sa matičnom radnom jedinicom kojim su uredili obostrana prava, obaveze i odgovornosti.

Kako su ovi propisi tumačeni od strane državnih organa i zlonamer-nih poslodavaca? U slučaju indijskih radnika, postojala je fikcija da su radnici zapravo zaposleni u Sjedinjenim Američkim Državama. Vlasnica obe kompanije (američke i srpske) bila je ista osoba, koja je zaključila (sama sa sobom, što u načelu nije nedozvoljeno) ugovor o poslovno-tehničkoj saradnji između dve kompanije, na osnovu kojeg su u Srbiju poslali radnici iz Indije. Međutim, radnici nisu mogli da ispune ni osnovne zakonske pretpostavke da su upućeni iz američke kompanije: nisu imali ugovore o radu najmanje godinu dana pre upućivanja; nikada nisu radili za američku kompaniju, nikada nisu bili u SAD, niti su posedovali radnu dozvolu za rad u SAD. Da bi neko bio upućen na rad kod drugog poslodavca, mora najpre ostvarivati rad kod svog matičnog poslodavca. To se ovde nije dogodilo, a pozivanje na institut upućivanja je očigledno (i veoma nespretno) fingiran. U slučaju vijetnamskih radnika, nije sasvim jasno ni kako se došlo do zaključka da su oni upućeni, odnosno da se kreću kroz pravno lice. Izvesno je da 90% tih radnika nije posedovalo radnu dozvolu, odnosno da su radili neprijavljeni. Iz jedinog dokumenta koji je izdala inspekcija rada¹⁹⁵, odgovora po zahtevu na pristup informacijama od javnog značaja koji je podnela organizacija ASTRA, vidi se da su inspektori rada veoma proizvoljno procenili da se radi o upućivanju, odnosno kretanju kroz privredno društvo, a da pri tome niti su bili nadležni za takvu procenu (koju rade Nacionalna služba za zapošljavanje i Ministarstvo unutrašnjih poslova u postupku izdavanja radne dozvole), niti su postojale bilo kakve okolnosti koje bi mogle navesti inspektore rada na takav zaključak (naročito kada je reč o kretanju kroz privredno društvo i „ključnim pozicijama“ ljudi koji su navodno na taj

¹⁹⁵ Trebalo bi pomenuti i značaj edukacije i inspektora rada o ovom kompleksnom problemu, a u vezi sa prepoznavanjem žrtava trgovine ljudima u cilju radnje eksploatacije ili osoba u riziku, kao i u vezi sa mehanizmom njihove zaštite. S tim u vezi videti: Tamara Vukasović, Marijana Savić, *Vodič za inspektore rada o detekciji i preliminarnoj identifikaciji žrtava trgovine ljudima*, Kancelarija Saveta Evrope u Beogradu, 2018.

način dospeli na rad u Srbiju). Naprotiv, činjenica je da su vijetnamski radnici bili po pravilu manuelni fizički radnici koji ne mogu ispunjavati uslove za kretanje kroz privredno društvo, da su upućeni od strane vijetnamskih agencija koje se bave posredovanjem za zapošljavanje u inostranstvu, da su otišli pod uslovima koji podrazumevaju dužničko ropstvo, kao i zaključili ugovore o radu sa kineskom kompanijom u Srbiji, što nikako nije odgovaralo kvalifikaciji njihovog radnopravnog statusa do kojeg je došla inspekcija rada.¹⁹⁶

Druga vrsta loše prakse odnosi se na ponašanje državnih organa koji su nadležni da ovakve pojave sprečavaju, percipiraju, sankcionišu. U oba navedena slučaja, državni organi nisu reagovali adekvatno. U slučaju indijskih radnika, Inspektorat za rad oglasio se nenadležnim, uz napomenu da je za indijske radnike bila nadležna inspekcija rada savezne države Floride, što predstavlja besmisleno tumačenje postojeće regulative. Ovo mišljenje je međutim podržalo i Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja.¹⁹⁷ Policija je reagovala na prijavu da su radnicima oduzeti pasoši i oni su im ubrzo vraćeni. Tužilaštvo međutim nije razmatralo ovaj slučaj, niti je pokrenulo krivični postupak prema odgovornim licima za trgovinu ljudima. U slučaju vijetnamskih radnika angažovanih od strane podizvođača na gradilištu fabrike Linglong, situacija je čini se još drastičnija, budući da ne samo da nije postojala reakcija tužilaštva, kao ni Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima, već se iz izjava relevantnih državnih funkcionera moglo videti da postoji jasna težnja da se ovaj slučaj trgovine ljudima relativizuje i politizuje, iako organizacije civilnog društva koje su ukazivale na trgovinu ljudima u Zrenjaninu nisu imale takvu motivaciju, odnosno svoje nalaze su temeljile na jasno utvrđenim činjenicama na terenu.¹⁹⁸ Povodom slučaja trgovine ljudima u Zrenjaninu naročito je apsurdno bilo ponašanje Zaštitnika građana, koji je svojim izjavama relativizovao situaciju i ukazivao na „činjenice“ koje nisu postojale.¹⁹⁹

Važno je dakle naglasiti da nijedna od ovih konstrukcija nije zakonita i da ne bi mogla opstati da nije bilo nezainteresovanosti nadležnih državnih organa da se one spreče, odnosno sankcionišu. Najpre, izdavanje radne dozvole za posebne slučajeve (kao što je upućivanje ili kretanje kroz privredno društvo) u Zakonu o zapošljavanju stranaca ne predstavlja posebnu vrstu radne dozvole za čije subjekte (radnike) ne važi ostatak zakona. Naprotiv, Zakon jedino normira poseban način i uslove za dobijanje ove radne dozvole, dok pomenuti član 4. Zakona i dalje važi na isti način na koji se primenjuje i na sve ostale radnike. Drugo, čak i kada bi se prihvatilo tuma-

¹⁹⁶ Mario Reljanović, *Trgovina žrtvama II*, <https://pescanik.net/trgovina-zrtvama-ii/>, 4. 3. 2023. ASTRA, *Would You Really Buy This?*, *op.cit.*

¹⁹⁷ Saša Dragojlo, *loc.cit.*; Mario Reljanović, *Dole suverenitet, živela eksploatacija!*, *loc.cit.*

¹⁹⁸ ASTRA, *Would You Really Buy This?*, *op.cit.*

¹⁹⁹ Mario Reljanović, *Trgovina žrtvama*, <https://pescanik.net/trgovina-zrtvama/>, 4. 3. 2023.

čenje zakona prema kojem radnik svoja prava po osnovu rada ostvaruje kod matičnog (stranog) poslodavca pa samim tim nije u domenu radnog prava Srbije, tako nešto nikako ne bi isključivalo primenu međunarodnih instrumenata koje je Republika Srbija potvrdila a koji se u pravnoj hijerarhiji nalaze na višem položaju od ostalih zakona, kao ni primenu ustavnih prava koja su garantovana svim licima, odnosno svim radnicima kada je reč o njihovim pravima. To zapravo znači da nijedan poslodavac ne može zanemariti pravni okvir Srbije, u koji zasigurno spadaju i potvrđeni međunarodni instrumenti i Ustav, pa samim tim ne može postupati sa radnicima onako kako se postupalo u slučajevima indijskih i vijetnamskih radnika. Konačno, treba napomenuti i da je neshvatljivo tumačenje zakona tako da se oduzme nadležnost inspektorima rada – tako nešto ne piše nigde u zakonu i inspektori rada su svakako u obavezi da vrše svoju dužnost nadzora nad svakim poslodavcem. Svako drugačije tumačenje pokazuje samo odnos državnih funkcionera prema postupanjima ovih poslodavaca, koji je determinisan političkim, a ne pravnim faktorima.

I jedan i drugi navedeni slučaj trgovine ljudima završeni su tako što su radnici vraćeni u svoje matične države ili nastavili put ka drugim državama, bez pokretanja odgovarajućih postupaka protiv poslodavca. U toku su radni sporovi koje su pojedini indijski radnici pokrenuli protiv svog bivšeg poslodavca zbog neisplaćenih zarada i drugih primanja²⁰⁰; nijedan krivični postupak nije pokrenut, iako su postojale okolnosti u kojima bi to bilo sasvim opravdano.

Izmene i dopune Zakona o zapošljavanju stranaca iz 2023. godine omogućiće da se neki od ovih problema reše.²⁰¹ Ukida se dualitet radnih dozvola i jedinstvena radna dozvola neće zavisiti od pojedinačnog poslodavca, odnosno strani radnik će moći da izvrši promenu poslodavca ukoliko mu iz bilo kog razloga prestane ugovor povodom kojeg je dobio radnu dozvolu. Takođe, rešenja iz spornih članova 18 – 21. su dodatno precizirana i izričito je naglašeno da se i na ove radnike primenjuju radnopravni propisi Srbije kada je reč o minimumu uslova rada. Pitanje je međutim da li će one biti dovoljne ukoliko i dalje postoji nezainteresovanost države da spreči trgovinu ljudima u cilju radne eksploatacije.

²⁰⁰ Stanje na dan 28. 2. 2023. godine.

²⁰¹ U trenutku pisanja teksta, radna verzija izmena i dopuna Zakona nalazila se na javnoj raspravi. Analiza je urađena na osnovu dokumenta o predloženim izmenama i dopunama, aktuelnom na dan 31. 5. 2023. godine. Šira analiza je dostupna na: Mario Reljanović, *Izmene Zakona o zapošljavanju stranaca*, <https://pescanik.net/izmene-zakona-o-zaposljavanju-stranaca/>, 1. 6. 2023.

13. POLNO UZNEMIRAVANJE (ČLAN 138A KRIVIČNOG ZAKONIKA)

Polno uznemiravanje

Član 182a

- (1) Ko polno uznemirava drugo lice,
kazniće se novčanom kaznom ili zatvorom do šest meseci.*
- (2) Ako je delo iz stava 1. ovog člana učinjeno prema maloletnom licu,
učinilac će se kazniti zatvorom od tri meseca do tri godine.*
- (3) Polno uznemiravanje jeste svako verbalno, neverbalno ili fizičko po-
našanje koje ima za cilj ili predstavlja povredu dostojanstva lica u sferi
polnog života, a koje izaziva strah ili stvara neprijateljsko, ponižavajuće
ili uvredljivo okruženje.*
- (4) Gonjenje za delo iz stava 1. ovog člana preduzima se po predlogu.*

13. 1 OSNOVNI POJMOVI

Polno uznemiravanje kao krivično delo je našlo svoje mesto u ovom istraživanju iako nije, kako se vidi iz njegovog opisa, povezano sa sferom rada. Međutim, kako se radi o ponašanju koje je svojevremeno privuklo pažnju i ukazalo na potrebu za preduzimanjem određenih mehanizama zaštite baš zbog dešavanja u sferi rada i zarad obezbeđenja normalnog i zdravog radnog okruženja, i njemu je ukazana pažnja.

Na evropskom tlu, kao pravni temelj naporima da se obezbede jednake mogućnosti za muškarce i žene u sferi rada, koja će biti slobodna od seksualnog uznemiravanja stoje odredbe Direktive o jednakom tretmanu muškaraca i žena u pogledu zapošljavanja, obrazovnih programa, unapređenja i uslova rada²⁰² koje promovišu princip rodne ravnopravnosti u sferi rada. Odredbe ove direktive dalje su razvijane i upotpunjavane novim smernicama i preporukama a sve u cilju kreiranja radnog okruženja u kome se poštuje princip rodne ravnopravnosti. Za problematiku seksualnog uznemiravanja značajna je Rezolucija o zaštiti dostojanstva žena i muškaraca na radu²⁰³, a Evropski parlament je doneo i Preporuku o zaštiti dostojanstva

²⁰² Council Directive of 9 February 1976 on the implementation of the principle of equal treatment for men and women as regards access to employment, vocational training and promotion, and working conditions, Official Journal, Vol. L039, 14/02/1976, p. 40.

²⁰³ Council Resolution of 29 May 1990 on the protection of the dignity of women and men at work, Official Journal, C 157, 27/06/1990, p. 0003–0004.

žena i muškaraca na radu²⁰⁴ kojom preporučuje državama članicama da preduzmu akcije za informisanje i podizanje svesti o ovom problemu i da razviju mehanizme kojima bi mu se suprotstavili. Naročito je važan poziv državama da implementiraju Kodeks pravila postupanja za zaštitu dostojanstva žena i muškaraca na radu koji je donet uz Preporuku, a kako bi se stvorila takva klima u radnom okruženju „u kojoj bi žene i muškarci poštovali lični integritet jedni drugih“. Ova preporuka važi za javni sektor, pri čemu bi kreirani mehanizmi zaštite poslužili kao dobar primer i za privatni sektor. U nazivu Kodeksa se prvi put „neželjeno ponašanje sa seksualnom konotacijom kojim se vređa dostojanstvo“ zamenjuje eksplicitnim izrazom „seksualno uznemiravanje“ (eng. *sexual harassment*). Naime, puni naziv Kodeksa je: „Zaštita dostojanstva žena i muškaraca na radu: kodeks pravila postupanja za sprečavanje seksualnog uznemiravanja“. Cilj njegove primene jeste radno okruženje u kome nema seksualnog uznemiravanja, a u slučaju njegovog postojanja – obezbeđenje da se u lako dostupnim i efikasnim procedurama problem reši i ne dođe do njegovog ponovnog javljanja. Značajno je to što seksualno uznemiravanje, prema slovu Kodeksa, predstavlja rizik za zdravlje i bezbednost zaposlenih i poslodavac ima obavezu da taj rizik svede na najmanju moguću meru, kao što to inače treba da čini sa ostalim rizicima po zdravlje i bezbednost zaposlenih. Uznemirenost i stres zbog seksualnog uznemiravanja često vode uzimanju bolovanja, neefikasnosti na radu ili čak, traženju drugog posla. Ono takođe može opterećivati/negativno uticati i na one koji su svedoci ili imaju saznanja o postojanju seksualnog uznemiravanja. Sa druge strane, postojanje seksualnog uznemiravanja se negativno odražava i na interese poslodavaca, jer utiče na smanjenje efikasnosti radnog procesa, smanjenje produktivnosti i profitabilnosti preduzeća. Pored odgovornosti poslodavaca za zaštitu zaposlenih na radu, seksualno uznemiravanje, tačnije seksualno ucenjivanje (koje podrazumeva zloupotrebu položaja/autoriteta) otvara i pitanje odgovornosti poslodavca za zloupotrebu svog položaja ili zloupotrebu onih koji ga predstavljaju/zastupaju (odgovorna, ovlašćena lica).²⁰⁵ Evropska agencija za bezbednost i zdravlje na radu, pored otrova, buke, vibracija, jonizujućeg zračenja i sličnog takođe navodi i seksualno uznemiravanje kao štetno po zdravlje i bezbednost radnika.²⁰⁶

Potreba za rešavanjem problema seksualnog uznemiravanja potencirana je i u Konvenciji Saveta Evrope o borbi i sprečavanju nasilja nad

²⁰⁴ Commission Recommendation of 27 November 1991 on the protection of the dignity of women and men at work (92/131/EEC), Official Journal L 049, 24/02/1992, p. 0001–0008.

²⁰⁵ Detaljnije o evropskom odgovoru na seksualno uznemiravanje na radu i istraživanjima u: Slađana Jovanović, Biljana Simeunović-Patić, „Zaštita od seksualnog uznemiravanja na radu u pravu Evropske unije“, *Temida* 4/2006, str. 17-25; Slađana Jovanović, „Zlostavljanje na radnom mestu: pravna zaštita žrtava u međunarodnoj i nacionalnoj perspektivi“, u: V. Nikolić-Ristanović, S. Čopić (ur.) *Prava žrtava i EU: izazovi pružanja pomoći žrtvama*, Beograd, 2011, str. 119-134.

²⁰⁶ European Agency for Safety and Health at Work, *The State of Occupational Safety and Health in the EU – Pilot Study*, 2001.

ženama i nasilja u porodici (tzv. Istanbulska konvencija, usvojena 2011. godine) koju je Srbija potvrdila 2013. godine.²⁰⁷ Iako se u Konvenciji ne insistirana inkriminisanju seksualnog uznemiravanja, to je učinjeno Zakonom o izmenama i dopunama KZ iz 2016. godine, a inkriminacija je na snazi od 1. juna 2017. godine.

13. 2 ANALIZA KRIVIČNOG DELA

Krivično delo je određeno veoma uopšteno – „ko polno uznemirava drugo lice“ (stav 1.), da bi u stavu 3. bilo dato autentično tumačenje radnje dela, zapravo preuzeta je gotovo doslovno definicija seksualnog uznemiravanja iz člana 40 Istanbulske konvencije. Tako se delo određuje kao „svako verbalno, neverbalno ili fizičko ponašanje koje ima za cilj ili predstavlja povredu dostojanstva lica u sferi polnog života, a koje izaziva strah ili stvara neprijateljsko, ponižavajuće ili uvredljivo okruženje“. Uobičajeno, mesto ovakvim definicijama pojmova je u članu 112. KZ koji sadrži tumačenje pojedinih izraza, te ovakav postupak iskače iz dosadašnjeg nomotehničkog pristupa. I skoro doslovni prevod odredbe člana 40. Istanbulske konvencije se takođe ne uklapa u domaću krivičnopravnu terminologiju (a nije ni u duhu sprskog jezika). Ni u jednom krivičnom delu ne postoji radnja – fizičko ponašanje (i koje bi to bilo psihičko ponašanje?) niti verbalno i neverbalno ponašanje. Ovakvo određenje neki autori smatraju logički i jezički besmislenim.²⁰⁸ Kod problematičnih opisa radnji izvršenja (u stavu 3.) je izostavljeno da mora biti reč o radnjama seksualne prirode, ali je to donekle kompenzovano u opisu posledice koja se sastoji u povredi dostojanstva lica u sferi polnog života, s tim što je dovoljna i namera da se ta posledica ostvari.

Gonjenje za ovo delo preduzima se po predlogu oštećenog (samo kada je na strani oštećenog punoletno lice), što podrazumeva da je krivično gonjenje za ovo delo u nadležnosti javnog tužioca, ali da bez saglasnosti oštećenog (obično izražene u podnetoj krivičnoj prijavi) nema krivičnog gonjenja i zastupanja optužbe. To dalje znači da oštećeni može povući svoj predlog (saglasnost) što podrazumeva i odustanak javnog tužioca od gonjenja, te obustavu postupka.

U primeni inkriminacije u praksi bi se moglo otvoriti pitanje distinktivnosti u odnosu na krivično delo nedozvoljenih polnih radnji (član 180.

²⁰⁷ Zakon o potvrđivanju Konvencije Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici, Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori, br. 12/2013. O zahtevima Konvencije u: Slađana Jovanović, „Zahtevi Konvencije Saveta Evrope o sprečavanju i suzbijanju nasilja nad ženama i nasilja u porodici“, u: L. Kron, A. Jugović (ur.) *Kriminal, državna reakcija i harmonizacija sa evropskim standardima*, Beograd, 2013, str. 261-274.

²⁰⁸ Đorđe Đorđević, „Krivično delo polnog uznemiravanja“, u: Đ. Ignjatović (ur) *Kaznena reakcija u Srbiji, VIII deo*, Beograd, 2018, str. 115.

KZ), ali imajući u vidu prirodu ovog drugog dela koja u suštini treba da znači delovanje na telo drugog lica (dodirivanje po intimnim delovima tela, ljubljenje, grljenje, trljanje o telo drugog, pribijanje uz njega i slično, a radi zadovoljenja polnog nagona, što i nije obeležja krivičnog dela, ali se u praksi obično referira), u slučajevima polnog uznemiravanja radnje treba da budu drugačije prirode, bez kontakta sa telom drugog (lascivna, frivolna dobacivanja sa seksualnom konotacijom, gestikulacija, postavljanje na zidove postera sa slikama koje su pornografskog karaktera i sl.).²⁰⁹

Delo dobija teži oblik ukoliko je učinjeno prema maloletnom licu (kazna je od tri meseca do tri godine zatvora). I u slučaju težeg oblika ovog dela postupljeno je drugačije nego što je činjeno sa drugim inkriminacijama iz iste grupe krivičnih dela (protiv polne slobode). Naime, kod drugih krivičnih dela pravi se razlika između maloletnika (lica koje je navršilo 14 godina) i deteta (lica koje nije navršilo 14 godina).²¹⁰

U slučaju da je učinilac uznemiravao više oštećenih lica, trebalo bi postupak voditi za dela u sticaju (prema broju oštećenih lica) s obzirom na to da se radi o delu koje je upravljeno protiv ličnosti.

Budući da Istanbulska konvencija ne predviđa obavezu inkriminisanja ovog ponašanja, već je moguće i drugačijim pravnim sredstvima odgovoriti na njega, u Srbiji postoje i drugi pristupi ovom problemu – u sferi antidiskriminacionog i radnog prava regulisana je zabrana seksualnog uznemiravanja.²¹¹ Seksualno uznemiravanje je svojevremeno bilo predviđeno kao krivično delo (2003. godine), ali je ubrzo izvršena dekriminalizacija²¹² zbog neprimenjivanja u praksi, što je dovođeno u vezu sa nedovoljnom distinkcijom u odnosu na krivično delo nedozvoljenih polnih radnji. Inače, najnovije istraživanje na ovu temu pokazuje da je polno uznemiravanje najčešća forma nasilja nad ženama u nepartnerskim relacijama u Srbiji, ali i da je niža stopa prijavljivanja u odnosu na žene iz Evropske unije, zbog toga što je ova pojava još uvek tabu tema u nacionalnim okvirima.²¹³ Ipak, podaci Republičkog zavoda za statistiku pokazuju da nova inkriminacija ima primenu u praksi, ali bi svakako istraživanjem pravosudne prakse trebalo utvrditi detalje u vezi sa time.

²⁰⁹ Slađana Jovanović, Nikola Vujičić, „Requirements of the Istanbul Convention in Domestic Criminal Law and Court Practice“, in: D. V. Popovic, I. Kunda, Z. Meskic, E. Omerovic (eds.) *Balkan Yearbook of European and International Law*, Springer, 2022, pp. 221-222.

²¹⁰ U skladu sa članom 112. stavovima 8 – 10. KZ, dete je lice koje nije navršilo 14 godina, maloletnik je lice koje je navršilo 14 ali nije 18 godina, dok su maloletna lica ona koja nisu navršila 18 godina (dakle, obe prethodno navedene kategorije).

²¹¹ Zakon o radu, Zakon o sprečavanju zlostavljanja na radu (član 3), Zakon o zabrani diskriminacije, Službeni glasnik RS, br. 22/2009 i 52/2021 (član 12).

²¹² Zakonom o izmenama i dopunama Krivičnog zakona (Službeni glasnik RS, br. 39/2003) je inkriminisano seksualno uznemiravanje, a Krivični zakonik iz 2005. godine (Službeni glasnik RS, br. 85/2005) ga nije zadržao.

²¹³ Marija Babović, Mario Reljanović, *Sexual harassment in Serbia*, OSCE, 2020, <https://www.osce.org/mission-to-serbia/473253>, 1. 6. 2023.

13. 3 STATISTIČKI PODACI I OSOBENOSTI PRAVOSUDNE PRAKSE

Prema podacima Republičkog zavoda za statistiku od početka primene inkriminacije raste broj prijavljenih lica: u 2017. godini bilo je dve krivične prijave (i dve presude – uslovne osude); u 2018. godini: 105 krivičnih prijava i 26 osuda (16 uslovnih osuda; jedna osuda na kaznu zatvora i četiri „kućna zatvora“); 2019. godine: 174 prijave i 75 osuđenih (22 čak na zatvorsku kaznu, dok je bilo 34 uslovne osude); 2020. godine: 166 prijavljenih, a 60 osuđenih (31- uslovna osuda, 14 zatvorska kazna, 12 kućni zatvor, 3 novčana kazna). Prema dostupnim podacima za 2018. i 2019. godinu, uočava se da je udeo nepoznatih učinilaca 14% u 2018. godini i 19 % u 2019. godini što može ići u prilog teze (uz konstatovan broj prijava uopšte) da su građani/građanke bolje informisani o ovom delu i sve smelije se odlučuju da prijave ovo krivično delo. U 2020. godini bilo je 166 prijava, 60 osuda, od toga 31 uslovna osuda. U 2021. godini je bilo 180 prijava, 75 osuda, od toga 38 uslovnih osuda.²¹⁴ Ovi podaci ne daju sliku o seksualnom uznemiravanju na radu, pa je dobro što je Republički zavod za statistiku objavio podatke svog istraživanja (podržanog od strane Evropske unije) upravo o ovom obliku nasilja nad ženama. Rezultati pokazuju da je, od ukupnog broja žena koje su zaposlene ili su nekada radile, 18,4% doživelo seksualno uznemiravanje na radu, od čega je 3,1% žena doživelo seksualno uznemiravanje na aktuelnom poslu. Najčešći oblik uznemiravanja na radu je neprimereno ili bestidno gledanje koje je doživela svaka treća žena (33,2%); svaka peta žena je izložena nepristojnim šalama sa seksualnim sadržajem, uvredljivim komentarima o telu ili privatnom životu (22,1%), a neprikladno sugerisan predlog za izlazak je doživelo 19,2% žena. Učinioci seksualnog uznemiravanja na radnom mestu su u najvećem broju slučajeva muškarci (87,8%) i to obično kolega/saradnik (9,0%) ili klijent/kupac/pacijent (7,5%). Ukoliko posmatramo pojedinačne radnje seksualnog uznemiravanja na radnom mestu, žene najčešće doživljavaju neprimereno i bestidno gledanje od kolege/saradnika (7,5%) ili od strane klijenta/kupca/pacijenta (6,0%). Šale sa seksualnim sadržajem, uvredljive primedbe o telu ili privatnom životu žene obično dobijaju od kolege/saradnika (5,4%) ili od klijenta/kupca/pacijenta (4,2%). Muškarci su češći učinioci seksualnog uznemiravanja na radnom mestu u odnosu na žene (17,4% u odnosu na 2,5%). Mlađe žene su češće doživle seksualno uznemiravanje na radnom mestu, i to 11,8% tokom poslednjih godinu dana, odnosno 25,7% tokom poslednjih pet godina.²¹⁵

Kada se ovi podaci uporede sa najnovijim podacima o seksualnom uznemiravanju u drugim evropskim zemljama, moglo bi se zaključiti da je stanje u Srbiji idilično, mada se pre radi o tome da se ovakva vrsta ponašanja

²¹⁴ Republički zavod za statistiku, *Punoletni učinioci krivičnih dela: prijave, optuženja i osude*, za period 2017 – 2021. godina.

²¹⁵ Republički zavod za statistiku, *Kvalitet života i bezbednost žena 2021*, Beograd, 2022, str. 60-64.

„normalizuje“ kao deo folkloru, te se i ne prepoznaje najbolje, dok se žene ustručavaju da prijave nasilje iz različitih razloga: stida, straha, nepoverenja u one koji bi eventualno bili pozvani u pomoć. Inače, prema statističkim podacima o seksualnom uznemiravanju na radu 2019. godine u zemljama Evrope govore svaka treća ispitanica u Španiji je bila izložena najmanje jednom aktu seksualnog uznemiravanja na radu u prethodnoj godini, dok je najmanje njih trpelo ovaj oblik viktimizacije u Ujedinjenom Kraljevstvu – 17%. Preko 50% ispitanica u odabranim zemljama je prijavilo viktimizaciju u toku života.²¹⁶

Kada se analiziraju pravosnažno okončani sudski predmeti za period od pojave inkriminacije polnog uznemiravanja u praksi beogradskih osnovnih sudova (Prvog, Drugog i Trećeg) do juna 2022. godine (za petogodišnji period) uočava se mali broj predmeta koji su pravosnažno okončani, a koji su se odnose na ovo krivično delo. U ukupnom broju pregledanih predmeta za pomenuti period u beogradskim sudovima (Prvom, Drugom i Trećem osnovnom sudu) je bilo ukupno 48 pravosnažno okončanih postupaka za delo iz člana 182a. KZ, a za neki oblik polnog uznemiravanja na radu samo četiri. U jednom slučaju je u pitanju bilo tzv. horizontalno seksualno uznemiravanje, uznemiravanje od strane lica koje je u istom rangu po pitanju radnog mesta kao i žrtva, odnosno nije u pitanju nadređeni: radnik-nadničar je svakodnevno seksualno uznemiravao koleginicu-nadničarku na polju poljoprivrednog kombinata na kome su zajedno kidali kukuruzne metlice. Upućivao joj je frivolne i lascivne komentare, hvatao je za zadnjicu, a jednom prilikom ju je polio vodom da bi joj video grudi ispod majice, što je takođe bilo praćeno aluzijama na seks. Nije ranije prijavila, jer se plašila da ne izgubi posao. Kaže: „Čutala sam i trpela da me ne bi izbacili sa posla“. Učinilac (koji je za sebe rekao priznavši delo: „Ja sam star čovek, imam 67 godina, porodičan sam, imam 12 unuka, ne treba mi ovaj problem.“) osuđen je uslovno na šest meseci zatvora, sa vremenom proveravanja od dve godine. U drugom slučaju je zaposleni radnik jednog osnovnog suda, tačnije arhivar, u ženskom toaletu seksualno uznemiravao šest koleginica, tako što je ulazio u za njima u toalet, provlačio ruku ispod vrata ili pregradnog zida kabine i slikao ih, slikao ih pri izlasku i njihov izraz lica u ogledalu. Utvrđene su mu kazne za šest dela (zbog šest oštećenih) od tri meseca zatvora, a izrečena je jedinstvena kazna zatvora od jedne godine uslovno, sa vremenom proveravanja od tri godine.

U trećem slučaju su dve radnice više dana seksualno uznemiravane na radu, u butiku u kome su radile kao prodavačice, ali od strane trećeg lica, koje je svraćalo u butik, što otvara pitanje brige poslodavca o zaposlenima i u takvom slučaju. Ovde poslodavac, vlasnik radnje nije pozivan u pomoć,

²¹⁶ *Exposure to sexual harassment at work in selected European countries in 2019*, <https://www.statista.com/statistics/1095489/sexism-and-sexual-harassment-at-work-in-europe/#statisticContainer>, 1. 6. 2023.

već je učinilac prijavljen. Pošto je reč bila o duševno bolesnom, neuračunljivom čoveku (kome je bio određen i pritvor, a prethodno mera zabrane prilaženja, sastajanja i komuniciranja sa određenim licima, koju je prekršio uznemiravanjem žrtava) sankcija je bila mera bezbednosti obaveznog lečenja i čuvanja u zdravstvenoj ustanovi. Sličan slučaj je bio i sa radnicama u pekari koje je svakodnevno uznemiravalo treće lice (kupac) koji im je dobacivao, a i samozadovoljavao se pred njima, naočigled i drugih prisutnih u pekari. I ovde su utvrđene kazne od po tri meseca zatvora za dva dela (dve oštećene), a jedinstvena kazna je bila četiri meseca, sa vremenom proveravanja od jedne godine.

Jedno starije istraživanje o konkurentnosti žena sa decom na tržištu rada²¹⁷ bavilo se i ovim problemom i donelo interesantne rezultate. Žene trpe polno uznemiravanje na radu daleko češće u kolektivima u kojima većinu čine muškarci. Žene koje češće trpe zlostavljanje su nižeg obrazovnog statusa, a po zanimanju manuelne radnice. One obrazovanije su češće bile spremne da govore o ovoj temi i da izraze neodobravanje. Preko polovine ispitanica (55%) je izjavilo da su trpele na radu dobacivanja, neumesne komentare sa seksualnom konotacijom, a za 38% njih to je neprihvatljivo, dok ostale nisu obraćale pažnju. U vrlo malom broju su se žene obraćale nadređenom (obično muškarcu) u vezi sa problemom. Seksualno ucenjivanje od strane nadređenog je prijavljivano u 6% slučajeva, a eksplicitno pozivanje na seksualni odnos od strane šefa – 4%. Značajno je istaći da je svaka treća ispitanica prijavila da poznaje neku ženu koja je trpela seksualno ucenjivanje od strane nadređenog, što potvrđuje da je ova pojava rasprostranjenija, ali i da iz različitih razloga (često zbog straha od gubitka posla) nema prijava (o čemu svedoče prezentovani podaci Republičkog zavoda za statistiku i iz sudske prakse).

²¹⁷ Marija Lukić, Slađana Jovanović, „Konkurentnost žena na tržištu rada: (ne)ravnopravne na poslu i u kući“, *Socijalna misao* 1/2003, str. 39-43.

14. ODABRANA STATISTIKA ZA PERIOD 2012 – 2021. GODINA, ZA KRIVIČNA DELA IZ ČLANOVA 163 – 169. KRIVIČNOG ZAKONIKA

Iz dostupnih statističkih podataka mogu se uočiti određeni dugoročni trendovi koji idu u prilog zaključku da su krivična dela u oblasti rada zanemarena u radu javnog tužilaštva, o čemu svedoče i izveštaji o radu Republičkog javnog tužilaštva²¹⁸, koji samo na jednom mestu, veoma šturo pominju krivična dela iz grupe krivičnih dela protiv prava po osnovu rada, u delu koji se nalazi pod naslovom „Struktura kriminaliteta – opšti pregled“. Samo jedan kratak pasus je posvećen grupi krivičnih dela protiv prava po osnovu rada i u njemu je naveden broj prijavljenih lica za pojedina dela (na primer, u 2022. godini²¹⁹ za dela iz članova 163, 168. i 169. KZ i za ostala dela – zbirno, kao i razlika u broju prijavljenih u odnosu na prethodnu godinu). Više nema nikakvog osvrta na ova dela, dok se na primer posebno razmatra aktivnost javnog tužilaštva u primeni Zakona o sprečavanju nasilja u porodici, naravno i kada je u pitanju organizovani kriminal, korupcija i druge teme koje inače slove kao važne teme i koje imaju veliki medijski prostor i političku pažnju. Takođe, nema nikakvog pomena o aktivnosti javnog tužilaštva u prekršajnopravnoj sferi, a to bi bilo veoma zanimljivo pitanje. Svakako i taj podatak govori u prilog tezi da nema naročitog interesovanja za sferu radnopravnih delikata i probleme koji u njoj postoje (bilo da su u pitanju prekršaji bilo krivična dela). Takođe, uočena je i nezainteresovanost suda da uspostavi jasne kriterijume kaznene politike u odnosu na ovu grupu krivičnih dela.

Moguće je izvesti nekoliko značajnih zaključaka.

1) Udeo krivičnih dela u oblasti rada u ukupnom broju krivičnih dela je gotovo zanemarljiv. Udeo prijavljenih punoletnih lica se kreće od jednog do dva promila u posmatranom desetogodišnjem periodu, 2012 – 2021.

²¹⁸ *Godišnji izveštaji o radu javnih tužilaštava* (za period 2012 – 2022. godina), <http://www.rjt.gov.rs/sr/informacije-o-radugodi%20inji-izve%20itaj-o-radujavnih-tu%20BEila%20Itava>, 1. 6. 2023.

²¹⁹ Republičko javno tužilaštvo, *Rad javnih tužilaštava na suzbijanju kriminaliteta i zaštiti ustavnosti i zakonitosti u 2022. godini*, Beograd, 2023, str. 17, SKM_C65823032813410 (rjt.gov.rs), 1. 6. 2023.

godina. Udeo krivičnih prijava beleži nešto veće varijacije ali je u deset posmatranih godina u istim granicama, 1,5 do 2,5 promila. Zanimljivo je poređenje prijavljenih i optuženih lica – iako je broj krivičnih prijava relativno stabilan, od 2016. godine broj optuženih lica naglo opada i kreće se oko 1 promila u odnosu na ukupan broj optuženih lica za sva krivična dela.

Zanimljiv je način podnošenja krivičnih prijava za dela iz članova 163-169. KZ. Svakako prednjače oštećeni građani, što se može i očekivati, kao i Ministarstvo unutrašnjih poslova. Ipak, začuđujuće je mali broj podnetih krivičnih prijava od strane inspekcija, kao i kroz neposredno saznanje javnog tužilaštva, naročito imajući u vidu da su u posmatranom periodu postojali nebrojeni slučajevi teških povreda prava radnika koji su detaljno dokumentovani u medijima.

Kada je reč o pojedinačnim krivičnim delima, prisutan je stabilan trend dominacije krivičnog dela „Povreda prava po osnovu rada i prava iz socijalnog osiguranja“ iz člana 163. KZ, koje učestvuje sa 85% u krivičnim prijavama i 82% u optuženim licima. Ostala krivična dela iz ove grupe su daleko manje zastupljena i vidljiva su samo blaga odstupanja na godišnjem nivou za pojedina krivična dela, koja ne menjaju opšti trend zanemarenosti.

2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
145	157	177	212	193	202	220	194	128	146
92879	91411	92600	108759	96237	90348	92874	92797	74394	80632
0,00156	0,00172	0,00191	0,00195	0,00201	0,00224	0,00237	0,00209	0,00172	0,00181

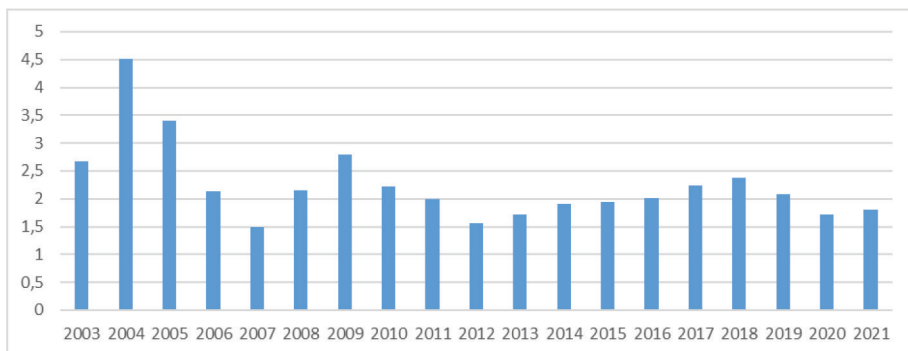
Tabela 4: Prijavljena punoletna lica, krivična dela po osnovu rada u odnosu na ukupan broj prijavljenih²²⁰

2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
92	94	112	61	43	40	23	24	20	31
41621	45704	48425	42030	39610	37752	35146	32360	29389	31870
0,00221	0,00206	0,00231	0,00145	0,00109	0,00106	0,00065	0,00074	0,00068	0,00097

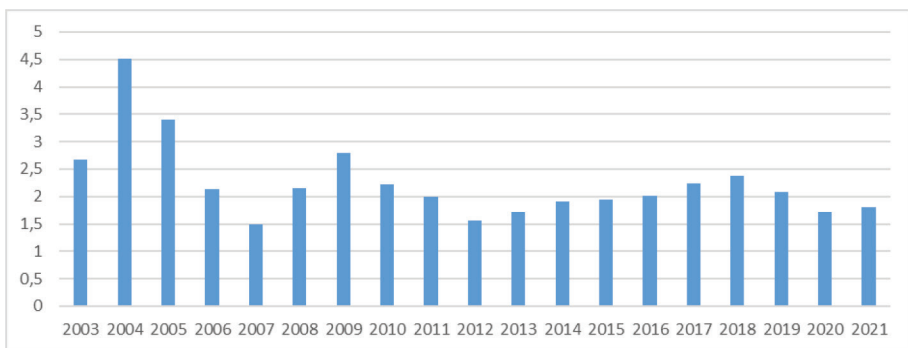
Tabela 5: Optužena punoletna lica²²¹

²²⁰ Izvor: proračun autora na osnovu godišnjaka Republičkog zavoda za statistiku, *Punoletni učinioci krivičnih dela u Republici Srbiji*, za period 2012 – 2021. godina.

²²¹ Izvor: proračun autora na osnovu godišnjaka Republičkog zavoda za statistiku, *Punoletni učinioci krivičnih dela u Republici Srbiji*, za period 2012 – 2021. godina.



Grafikon 1: Udeo krivičnih prijava za krivična dela protiv prava u oblasti rada u odnosu na ukupan broj krivičnih prijava, u periodu 2003 – 2021. godina (u promilima)²²²



Grafikon 2: Udeo optuženih lica za krivična dela protiv prava u oblasti rada u odnosu na ukupan broj optuženih lica u periodu 2003 – 2021. godina (u promilima)²²³

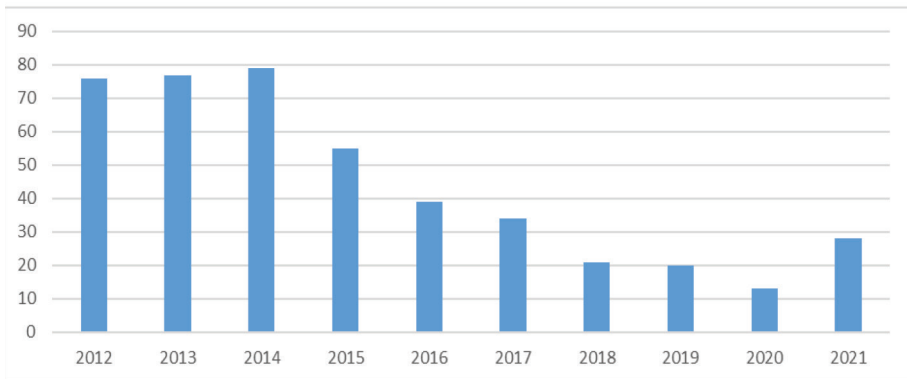
K.d. protiv prava po osnovu rada (čl.163 – 169. KZ)	Podnosilac krivične prijave								Način podnošenja prijave	
	oštećeni građani	drugi građani	oštećeno preduzeće ili drugo pravno lice	inspekcija	MUP	drugi organ uprave	neposredno saznanje javnog tužilaštva	ostali	neposredno	preko MUP-a
2012.	80	2	12	4	40	4	1	2	96	49
2013.	86	3	23	1	32	2	-	10	103	54
2014.	90	10	16	2	49	4	4	2	115	62

²²² Izvor: proračun autora na osnovu godišnjaka Republičkog zavoda za statistiku, *Punoletni učinioci krivičnih dela u Republici Srbiji*, za period 2012 – 2021. godina.

²²³ Izvor: proračun autora na osnovu godišnjaka Republičkog zavoda za statistiku, *Punoletni učinioci krivičnih dela u Republici Srbiji*, za period 2012 – 2021. godina.

K.d. protiv prava po osnovu rada (čl.163 – 169. KZ)	Podnosilac krivične prijave								Način podnošenja prijave	
	oštećeni građani	drugi građani	oštećeno preduzeće ili drugo pravno lice	inspekcija	MUP	drugi organ uprave	neposredno saznanje javnog tužilaštva	ostali	neposredno	preko MUP-a
2016.	94	9	7	2	64	-	1	16	123	70
2017.	82	-	26	1	75	1	-	17	112	90
2018.	83	2	15	2	103	1	-	4	33	32
2019.	80	3	9	-	95	2	-	5	96	98
2020.	57	2	2	1	56	3	-	7	57	71
2021.	63	2	5	3	61	5	2	5	71	75
uk.	835	37	123	23	638	26	8	74		

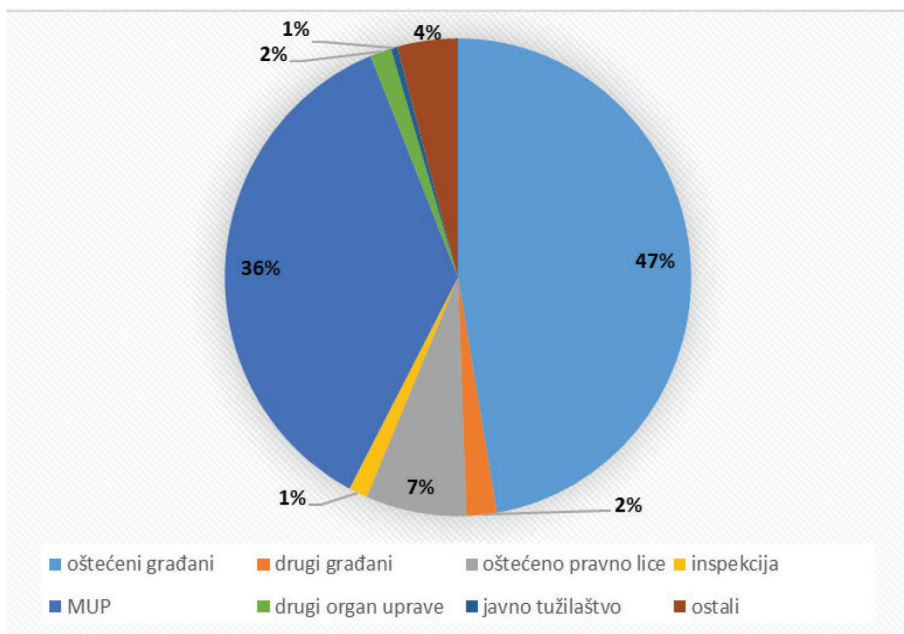
Tabela 6: Prijavljena punoletna lica prema krivičnom delu, podnosiocu krivične prijave i načinu podnošenja prijave, 2012-2021.²²⁴



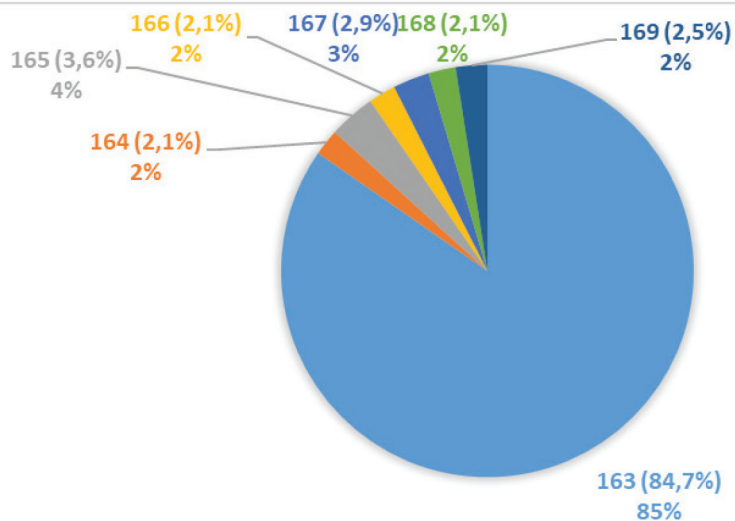
Grafikon 3: Ukupan broj optuženih lica po godinama²²⁵

²²⁴ Izvor: proračun autora na osnovu godišnjaka Republičkog zavoda za statistiku, *Punoletni učinioci krivičnih dela u Republici Srbiji*, za period 2012 – 2021. godina.

²²⁵ Izvor: proračun autora na osnovu godišnjaka Republičkog zavoda za statistiku, *Punoletni učinioci krivičnih dela u Republici Srbiji*, za period 2012 – 2021. godina.



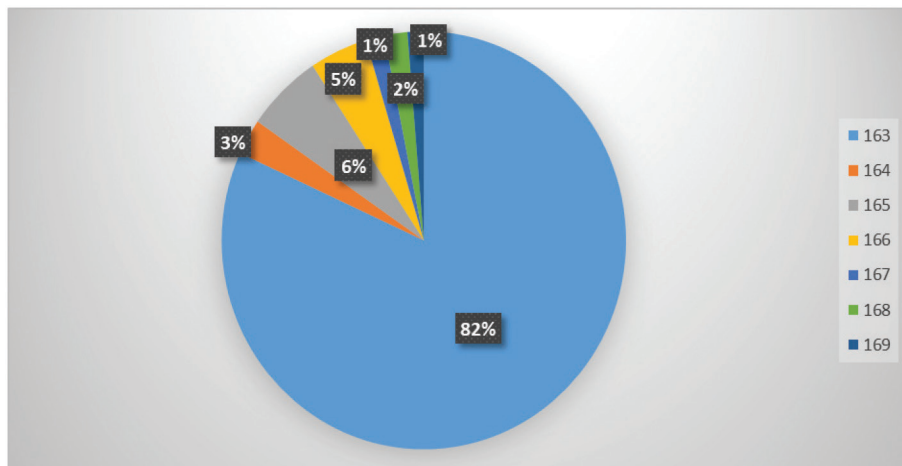
Grafikon 4: Podnosioci krivičnih prijava, 2012 – 2021.²²⁶



Grafikon 5: Udeo u krivičnim prijavama za pojedinačna krivična dela²²⁷

²²⁶ Izvor: proračun autora na osnovu godišnjaka Republičkog zavoda za statistiku, *Punoletni učinioci krivičnih dela u Republici Srbiji*, za period 2012 – 2021. godina.

²²⁷ Izvor: proračun autora na osnovu godišnjaka Republičkog zavoda za statistiku, *Punoletni učinioci krivičnih dela u Republici Srbiji*, za period 2012 – 2021. godina.



Grafikon 6: Udeo pojedinih krivičnih dela među optuženim licima, 2012 – 2021. godina²²⁸

2) Izuzetno je visok procenat odbačenih krivičnih prijava i od prve posmatrane godine, kada je udeo odbačenih prijava bio najmanji (za sva dela ukupno), ispod, ali blizu polovine (46%) u odnosu na ukupan broj prijava, u narednim godinama udeo odbačenih prijava raste i u poslednjih pet godina je oko ili čak iznad 80%. Sledi pregled po godinama za sva dela iz grupe, među kojima je najbrojnije i najproblematičnije ono iz člana 163. KZ. Kada je u pitanju ovo delo, u celokupnom posmatranom periodu je odbačeno 80,4% prijava, a ako bismo gledali po godinama primetili bismo porast broja odbačenih prijava u ukupnom broju krivičnih prijava podnetih za ovo delo. Tako je na primer 2012. godine odbačeno 48% prijava, sledeće 62%, da bi kasnije udeo bio oko 80-85%, a 2020. godine je dosegao 90%. U celokupnom posmatranom periodu najmanje je odbačenih prijava u ukupnom broju prijava za delo iz člana 166. KZ „Povreda prava na štrajk” (12%), dok je najveći broj odbačenih za delo iz člana 167. KZ (95%) „Zloupotreba prava na štrajk“. Za delo koje je, posle krivičnog dela iz člana 163. KZ najbrojnije kada su u pitanju podnete krivične prijave „Povreda prava na upravljanje“ (član 165. KZ), udeo odbačenih u posmatranom periodu je 63%, dok je za delo iz člana 169. KZ (takođe vrlo problematično po pitanju opisa i sličnosti sa prekršajima iz sfere bezbednosti i zdravlja na radu) udeo odbačenih krivičnih prijava 75%.

²²⁸ Izvor: proračun autora na osnovu godišnjaka Republičkog zavoda za statistiku, *Punoletni učinioci krivičnih dela u Republici Srbiji*, za period 2012 – 2021. godina.

*PREGLED BROJA PODNETIH PRIJAVA PO DELIMA I RAZLOZIMA
ZA ODBAČAJ KRIVIČNE PRIJAVE*

Godina	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	uk.
Čl. 163	123	125	142	181	173	163	192	173	114	122	1508
Čl. 164	1	1	4	3	9	4	1	3	1	4	31
Čl. 165	15	16	16	8	3	3	11	2	2	3	79
Čl. 166	3	1	3	2	2	-	-	8	7	-	26
Čl. 167	-	2	8	2	1	25	3	-	-	7	48
Čl. 168	2	5	4	3	2	5	9	2	1	5	38
Čl. 169	1	7	-	13	3	2	4	6	3	5	44
uk.	145	157	177	212	193	202	220	194	128	146	

Tabela 7: Broj podnetih prijava²²⁹

Godina	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	uk.
Čl. 163	59	77	114	157	139	132	164	147	103	97	1213
Čl. 164	1	-	4	2	6	4	1	3	1	3	25
Čl. 165	4	15	9	7	1	-	9	1	2	2	50
Čl. 166	1	-	1	1	-	-	-	-	-	-	3
Čl. 167	-	2	8	1	1	25	2	-	-	7	46
Čl. 168	1	4	3	3	2	5	8	1	1	4	32
Čl. 169	1	4	-	12	2	-	2	5	2	5	33
uk.	67	102	139	183	151	166	186	157	109	118	

Tabela 8: Broj odbačenih prijava²³⁰

Udeo odbačenih krivičnih prijava je računat i u odnosu na ukupan broj prijava za sva posmatrana dela po godinama i u suštini dolazimo do rezultata koji govori o izuzetno visokom udelu odbačenih prijava za krivična dela iz ove grupe. Dakle, svega dvadesetak odsto prijava od 2014. godine, pa i manje od toga (u tri posmatrane godine, to je čak oko 15%) dođe do faze optuženja.

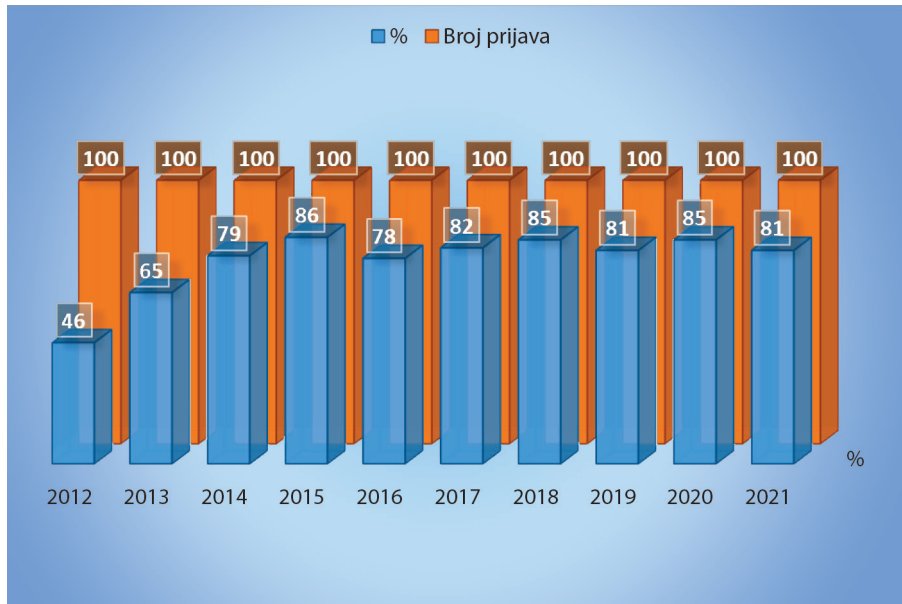
Godina	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Broj prijava	145	157	177	212	193	202	220	199	128	146
Udeo odbačenih	46%	65%	79%	86%	78%	82%	85%	81%	85%	81%

*Tabela 9: Udeo odbačenih krivičnih prijava u ukupnom broju prijava
2012-2021.²³¹*

²²⁹ Izvor: proračun autora na osnovu godišnjaka Republičkog zavoda za statistiku, *Punoletni učinioци krivičnih dela u Republici Srbiji*, za period 2012 – 2021. godina.

²³⁰ Izvor: proračun autora na osnovu godišnjaka Republičkog zavoda za statistiku, *Punoletni učinioци krivičnih dela u Republici Srbiji*, za period 2012 – 2021. godina.

²³¹ Izvor: proračun autora na osnovu godišnjaka Republičkog zavoda za statistiku, *Punoletni učinioци krivičnih dela u Republici Srbiji*, za period 2012 – 2021. godina.



Grafikon 7: Udeo odbačenih prijava u odnosu na ukupan broj prijava po godinama

Kada su pitanju razlozi za odbačaj krivičnih prijava, u proseku prednjače oni koje se vezuju za utvrđivanje nepostojanja krivičnog dela u datom slučaju (niti prijavljenog niti drugog za koje se goni po službenoj dužnosti). U vezi sa ovim razlogom stoji i nedovoljna preciznost inkriminacija, odnosno preklapanje sa odgovarajućim prekršajima, te opredeljivanje tužilaštva za lakši put – delo je prekršaj ili kako smo videli u rezultatima istraživanja pravosudne prakse – građanskopravna, radnopravna ili čak i upravna stvar. Često se utvrđuje nepostojanje subjektivnog elementa potrebnog za postojanje krivičnog dela, a to je svesno nepridržavanje zakona i drugih propisa ili nepostojanje umišljaja, odnosno namere (koja i nije obeležje dela) (neretko zbog finansijskih teškoća, dakle objektivnih okolnosti koje su poslodavca sprečile da se stara o ostvarenju prava radnika). Postoje i slučajevi u kojima se konstatuje nepostojanje krivičnog dela u slučaju kada poslodavac izvrši svoju obavezu prema radniku i/ili radnik „povuče krivičnu prijavu“. Reč je o pogrešnom postupanju, jer je delo već dovršeno, pa ovaj razlog ne može biti osnov za odbačaj prijave, već eventualno primena instituta oportuniteta, što zahteva pravilnu procenu ispunjenosti uslova u datom slučaju, te utvrđivanje da nije pravično sankcionisati okrivljenog. Jer, ukoliko okrivljeni ispuni obavezu tek pošto je podneta krivična prijava i pošto je pozvan radi prikupljanja obaveštenja, pitanje je da li bi trebalo i primeniti ovaj institut. Krivičnog dela nema ni zbog toga što je delo u pitanju prekršaj ili je pokrenut ili dovršen prekršajni postupak ili je u pitanju radnopravna, građanskopravna, upravna stvar.

Sledi nepostojanje osnova za sumnju da se radi o prijavljenom ili drugom krivičnom delu za koje se goni po službenoj dužnosti. S tim u vezi je za utvrđivanje postojanja ovog razloga za odbačaj krivične prijave bitan izveštaj inspekcije rada, kao i prikupljena obaveštenja od strane podnosioca prijave (oštećenog), prijavljenog, isprave i izjave drugih lica-svedoka. Inspekcija rada u ovakvim slučajevima ne reaguje uvek ažurno (čak ni u slučaju povređivanja radnika, osim ako se radi o smrtnoj posledici), pa i to daje prostora nesavesnim poslodavcima/odgovornim licima da reaguje. Kako je naveo jedan tužilac u obrazloženju rešenja o odbacivanju krivične prijave – „krivična prijava je upotrebljena samo kao sredstvo pritiska na poslodavca”. Može se zaključiti da je podnosilac prijave taj koji postupa nepošteno i podnošenjem prijave pritiska poslodavca da mu isplati pripadajuće zarade i druge naknade. To je naravno loše poimanje stvari, jer je krivična prijava samo obaveštenje o izvršenom delu koje treba proveriti, u opštem interesu, naročito zbog veoma raširenog nesavesnog postupanja poslodavaca u uslovima krize, siromaštva i pristajanja radnika da rade na crno, da sačekaju platu, da rade prekovremeno, ne koriste bolovanje, a sve da bi zaradili neki dinar, zaslužuje da bude pod lupom onih koji se staraju o zaštiti javnog interesa. U ovoj kategoriji osnova za odbačaj krivične prijave, Republički zavod za statistiku je uneo i necelishodnost krivičnog gonjenja što je asocijacija na stvarno kajanje, odnosno osnov za odbacivanje krivične prijave o kome je već bilo reči, ali kako je on u istraživačkom uzorku bio veoma redak, neće biti predmet posebne elaboracije. Reč je o situaciji kada je u pitanju lakše krivično delo (za koje je propisana kazna zatvora do tri godine, što jeste slučaj sa svim delima iz grupe krivičnih dela protiv prava po osnovu rada) a osumnjičeni, usled stvarnog kajanja, spreči nastupanje štete ili je štetu u potpunosti već nadoknadio, a javni tužilac, prema okolnostima slučaja, oceni da izricanje krivične sankcije ne bi bilo pravično.

Od 2015.godine Republički zavod za statistiku vodi statistiku odbaćaja krivičnih prijava detaljnije, odnosno pojavljuje se kategorija „odlaganje krivičnog gonjenja zbog ispunjenja određenih obaveza“, kao i „zastarelost“ (pored kategorije „trajno isključenje gonjenja“ u šta spada i sama zastarelost, ali i drugi razlozi iz člana 283. stava 1. tačke 2) ZKP – amnestija, pomilovanje, smrt osumnjičenog, „res iudicata“). Zastarelih slučajeva ima po godinama najčešće manje od deset, osim u 2018. godini kada ih je bilo 14 i u 2021. godini kada ih je bilo 10. Međutim, interesantna je kategorija odbaćenih prijava kojima je prethodilo odlaganje krivičnog gonjenja kako bi osumnjičeni ispunio određenu obavezu (a ona je u uzorku uvek bila – uplata određenog novčanog iznosa na račun Vlade Republike Srbije propisan za uplatu javnih prihoda), iako ima mogućnosti da se primene i neke druge obaveze sa liste koja je predviđena članom 283. stavom 1. ZKP, pa čak i više njih. Na primer, bilo bi veoma celishodno da se više pažnje obrati na oštećenog i da se

ishoduje obaveza koja se tiče njegovog obeštećenja, kako ne bi morao da pokreće parnicu za ostvarivanje svojih prava. Iako javni tužilac nema obavezu da konsultuje oštećenog to bi bilo dobro rešenje jer ne postoji zabrana da to uradi, a generalno javni tužilac treba da štiti i interese oštećenog, što stoji u članu 12. Zakona o javnom tužilaštvu²³² koji je posvećen principima vršenja javnotužilačke funkcije. I ovaj institut se može primeniti za lakša krivična dela (za koja je predviđena kazna zatvora do pet godina ili novčana kazna) i primećujemo da je njegova primena u porastu (od 2015. godine do danas).

Godina	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Nije krivično delo	30%	34%	24%	45%	25%	18%	14%
Nema osnova sumnje, necelish.	30%	28%	44%	26%	29%	38%	45%
Odlaganje kriv. gonj.	22%	27%	25%	20%	37%	37%	32%
Zastarelost	4%	6%	4%	7%	5%	5%	8%
Trajno isključenje gonjenja	14%	5%	3%	2%	4%	2%	1%

*Tabela 10: Razlozi za odbačaj krivične prijave 2015-2021.*²³³

3) Kaznena politika je svakako preblaga. Ova dela se očigledno smatraju ne samo manje bitnim, nego i manje relevantnim u odnosu na društvenu opasnost koju njihovo izvršenje predstavlja. Takav povoljan tretman učinilaca krivičnih dela u oblasti rada jedan je od uzroka masovnog i učestalog kršenja prava radnika, jer imajući i ove podatke i gore izložene sa konkretnim primerima – opisima događaja, može se zaključiti da se vršenje ovih dela isplati, ted a postupanje pravosuđa može samo stimulisati potencijalne učinioce.

Pregled ukupnog broja osuđenih lica pokazuje trend smanjenja broja osuđenih. Ovo bi se načelno moglo smatrati pozitivnim trendom, da se u praksi ne pokazuje da su radnici tokom godina postajali sve ugroženiji, kao i da kršenje propisa u oblasti rada od strane poslodavaca konstantno dobija sve ozbiljnije razmere, kako po intenzitetu, tako i po broju oštećenih. U 2021. godini samo je 20 lica osuđeno za krivična dela iz članova 163 – 169. KZ. To je tačno dvostruko manje nego 2012. godine. Ne računajući 2020. godinu kada je iz objektivnih okolnosti sudovi nisu obavljali svoje dužnosti u punom kapacitetu pa je i broj osuđenih izuzetno nizak, trogodišnji period 2018-2019-

²³² Zakon o javnom tužilaštvu, Službeni glasnik RS, br. 10/2023.

²³³ Izvor: proračun autora na osnovu godišnjaka Republičkog zavoda za statistiku, *Punoletni učinioци krivičnih dela u Republici Srbiji*, za period 2012 – 2021. godina.

2021. godina pokazuje da se broj osuđenih lica ustalio na 16-20. Imajući u vidu samo slučajeve teškog kršenja prava radnika koji su medijski ispraćeni u tim godinama, jasno je da ne postoji korespondencija između broja odgovornih lica za nepridržavanje propisa koje se realno može okarakterisati kao krivično delo, i sudskih epiloga takvih postupanja u krivičnom postupku.

Ukoliko se raščlane izrečene sankcije osuđenim licima, takođe se dobija slika koja ukazuje na blagu kaznenu politiku sudova. U posmatranom desetogodišnjem periodu je ukupno 26 lica osuđeno na kaznu zatvora. U tri godine – 2016, 2017. i 2019. godine – nije osuđeno niti jedno lice. Opšti trend je opadajući: u periodu 2015 – 2021. godina, dakle u poslednjih sedam godina u posmatranom periodu, samo pet lica je osuđeno na kaznu zatvora. To je zbirno za sedam godina manje nego što je bilo izrečenih kazni zatvora u svakoj pojedinačnoj godini u periodu 2012 – 2014. godina. Isti trend postoji i kod izricanja novčanih kazni.

Jedino delo za koje nema osuđenih lica u posmatranom desetogodišnjem periodu je „Zloupotreba prava na štrajk“ iz člana 167. KZ. Opšte delo iz člana 163. „Povreda prava po osnovu rada i prava iz socijalnog osiguranja“ nosi ubedljivo najveći udeo kako u ukupnom broju osuđenih lica (88%, 251/285), tako i u odnosu na pojedinačne vrste izrečenih sankcija.

Ako se pogleda struktura izrečenih sankcija, jasno je da je zatvor izrečen u malom broju slučajeva (6%), da je u trećini slučajeva izrečena novčana kazna (33%), kao i da među ostalim sankcijama dominira uslovna osuda (56% svih izrečenih sankcija). Kada je reč o novčanim kaznama, obično se izriču veoma blage kazne (u 25% svih izrečenih sankcija, kazna je iznosila između 10.000 i 100.000 dinara). Ovakva kaznena politika svakako ne može imati adekvatan odvratajući karakter.

PREGLED OSUĐENIH – KRIVIČNA DELA, GODINE, SANKCIJA

Godina	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	uk.
Čl. 163	38	39	35	36	24	22	15	16	9	17	251
Čl. 164	-	-	1	1	-	2	1	1	2	1	9
Čl. 165	1	1	2	-	1	1	-	1	1	1	9
Čl. 166	-	-	5	-	1	-	-	-	-	-	6
Čl. 167	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
Čl. 168	1	1	1	2	-	-	-	-	2	-	7
Čl. 169	-	1	1	-	-	-	-	-	-	1	3

Tabela 11: Osuđena lica – ukupno²³⁴

²³⁴ Izvor: proračun autora na osnovu godišnjaka Republičkog zavoda za statistiku, *Punoletni učinioci*

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	uk.
163	6	5	4	1	-	-	1	-	-	-	17
164	-	-	1	-	-	-	-	-	1	1	3
165	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
166	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	1
167	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
168	-	1	1	1	-	-	-	-	-	-	3
169	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	1

Tabela 12: Osuđena lica – kazna zatvora²³⁵

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	uk.
163	12	14	5	18	6	5	6	11	2	6	85
164	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
165	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	1
166	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
167	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
168	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
169	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1

Tabela 13: Osuđena lica – novčana kazna²³⁶

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	uk.
163	20	20	26	19	22	17	9	7	7	12	159
164	-	-	-	1	-	2	1	1	2	-	7
165	-	2	2	-	1	1	-	-	1	1	8
166	-	-	4	-	1	-	-	-	-	-	5
167	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
168	1	-	-	1	-	-	-	-	2	-	4
169	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0

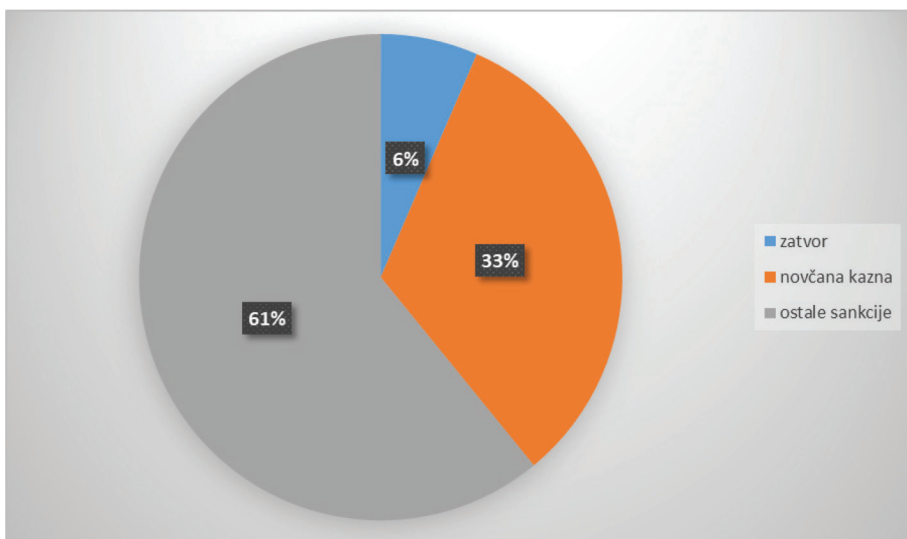
Tabela 14: Osuđena lica – ostale sankcije²³⁷

krivičnih dela u Republici Srbiji, za period 2012 – 2021. godina.

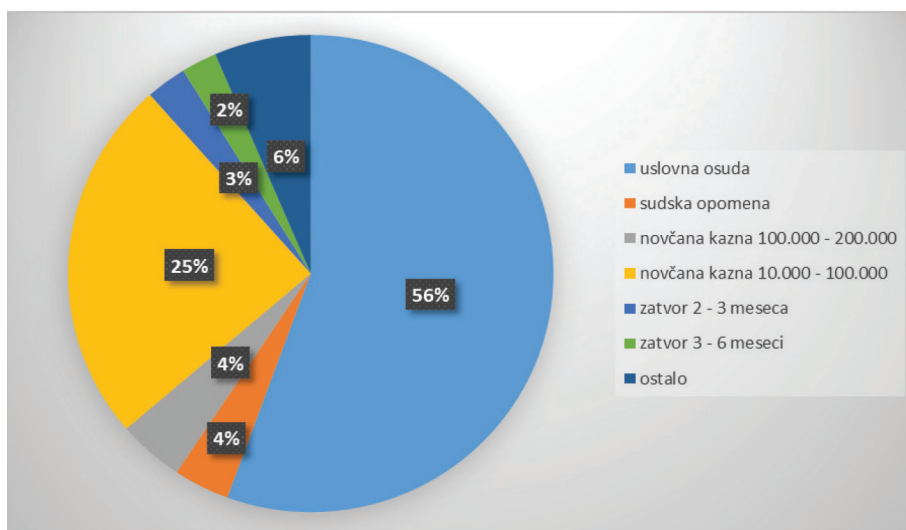
²³⁵ Izvor: proračun autora na osnovu godišnjaka Republičkog zavoda za statistiku, *Punoletni učinioci krivičnih dela u Republici Srbiji, za period 2012 – 2021. godina.*

²³⁶ Izvor: proračun autora na osnovu godišnjaka Republičkog zavoda za statistiku, *Punoletni učinioci krivičnih dela u Republici Srbiji, za period 2012 – 2021. godina.*

²³⁷ Izvor: proračun autora na osnovu godišnjaka Republičkog zavoda za statistiku, *Punoletni učinioci krivičnih dela u Republici Srbiji, za period 2012 – 2021. godina.*



Grafikon 8: Vrsta krivičnih sankcija – ukupni udeli²³⁸



Grafikon 9: Vrsta krivičnih sankcija – najčešće pojedinačne sankcije²³⁹

²³⁸ Izvor: proračun autora na osnovu godišnjaka Republičkog zavoda za statistiku, *Punoletni učinioci krivičnih dela u Republici Srbiji*, za period 2012 – 2021. godina.

²³⁹ Izvor: proračun autora na osnovu godišnjaka Republičkog zavoda za statistiku, *Punoletni učinioci krivičnih dela u Republici Srbiji*, za period 2012 – 2021. godina.

15. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Iako krivičnopravno sankcionisanje u oblasti rada mora biti samo izuzetak i rezervisano za one situacije u kojima nisu delovali drugi mehanizmi zaštite, a u kojima postoji povećana društvena opasnost, činjenica je da su krivična dela u oblasti rada u Republici Srbiji potpuno zanemarena, što dovodi do učestalijeg kršenja zakona i zaključka o isplativosti vršenja krivičnih dela, bez straha od krivičnopravne sankcije kojom se (samo formalno) pretilo učiniocima. Iz prethodnog istraživanja jasno proističe potreba da se problemi koji povezuju oblasti krivičnog i radnog prava aktuelizuju, kao i da se ukaže na neke od najvažnijih izazova koji bi morali biti rešeni u bliskoj budućnosti.

Najpre bi trebalo pomenuti grupu krivičnih dela protiv prava po osnovu rada i među njima krivično delo „Povreda prava po osnovu rada i socijalnog osiguranja” (član 163. KZ). Reč je delima koja egzistiraju suštinski nepromenjena od 1951. godine i socijalističkog perioda kada su prava radnika bila daleko više poštovana. Ona takva kakva su više ne odgovaraju izazovima modernog doba i liberalnog kapitalizma, te političkih težnji za bržim razvojem ekonomije, pa i na štetu prava radnika i njihove zaštite. Najbolje bi svakako bilo, kao što je slučaj u razvijenim, pravno uređenim zemljama da se krivičnopravno sankcionišu najteže povrede prava u sferi rada (pa i preko drugih krivičnih dela koja ne moraju nužno biti u okvirima grupe krivičnih dela protiv prava po osnovu rada), jer prethodno efikasno deluju drugi mehanizmi koji na vreme detektuju nepravilnosti i destimulišu nesavesne učesnike u procesu rada (poslodavce prvenstveno) da se nemarno ili čak namerno grubo ponašaju kada je u pitanju primena radnopravnih i drugih propisa kojima se štite prava u oblasti rada (radnika prvenstveno). Međutim, tako nešto u Srbiji nije slučaj i postojanje različitih mehanizama zaštite radnika, a naročito krivičnopravnog mehanizma, predstavlja samo dekor i deklarativno zalaganje za zaštitu prava iz oblasti rada, jer nema jasno ustrojenog sistema niti usklađenog delovanja i saradnje između različitih aktera koji bi trebalo da se angažuju na zaštiti pomenutih prava.

Suviše uopšteni opisi pojedinih krivičnih dela koji se preklapaju sa opisima prekršaja, uz nužnost poštovanja načela *ne bis in idem*, jedan su od generatora problema, jer nema jasnih granica i kriterijuma za razgraničenje ove dve sfere zaštite, te se u tako nejasnom konceptu odgovornost lako prebacuje sa jednog terena na drugi, pa na kraju i na samog radnika

koji pokušava da ostvari svoja prava. Čini se da javno tužilaštvo koje ima aktivnu legitimaciju u obe sfere kaznenopravne zaštite nevoljno postupa, odnosno kao da traži lakši put da se oslobodi slučajeva koji do njega dođu, bez naročitog udubljanja u problem. Stiče se utisak da se u pojedinim slučajevima tužilaštvo dovija da rešavanje predmeta prebaci na drugoga (inspekciju rada, u prekršajni ili neki drugi postupak). Otuda i čudna i „nategnuta“ obrazloženja o nepostojanju krivičnog dela (najčešće svesti o nepridržavanju propisa, odnosno umišljaja ili čak i namere koja uopšte nije obeležje dela) u slučaju kada poslodavac zapadne u finansijske teškoće ili kada posle podnete krivične prijave i pozivanja na saslušanje ispuni određenu obavezu prema radniku. Poseban problem jeste dokazivanje ovih dela, zbog neadekvatnog i neblagovremenog delovanja inspekcijских službi, ali i zbog nedovoljno osnaženih i uplašanih radnika koji, nemajući poverenje u državne organe i u strahu od gubitka posla (čak i takvog na kome im se uskraćuju ili ograničavaju prava i gde doživljavaju i teške telesne povrede) okrivljuju sebe, umanjuju krivicu odgovornih lica ili se plaše da svedoče u korist svojih oštećenih kolega i koleginica. Ostaje pitanje koliko je samo onih koji nisu nikome ni prijavili sopstvenu viktimizaciju na radu upravo zbog pomenutih strahova i nepoverenja.

Dakle, neophodno je preciziranje opisa krivičnog dela iz člana 163. KZ, imajući u vidu uopštenost opisa i tanku granicu razgraničenja u odnosu na prekršajne delikte, te problem sa poštovanjem načela *ne bis in idem*. Kako je krivično pravo poslednje sredstvo zaštite, a postoje i slični prekršaji koji bi se mogli podvesti pod opis ovog krivičnog dela, nije iznenađujuće što javno tužilaštvo bira lakši put dela prebacuje iz krivičnog u drugu sferu prava (i to ne samo prekršajnog, već i radnog, građanskog, pa i upravnog). Jedno od mogućih rešenja jeste preciziranje po ugledu na rešenja zakonodavaca iz regiona (na primer, hrvatskog zakonodavca koji se orijentisao na tačno određene povrede prava i predvideo ih kao posebna krivična dela, ili slovenačkog koji je takođe u fokus krivičnog prava stavio najvažnije povrede (najvažnijih) prava po osnovu rada).

Kako je veliki problem nedovoljna distinktivnost pomenutog dela (kao i dela vezanih za nepreduzimanje mera zaštite na radu) u odnosu na prekršaje, potrebno je, ukoliko se ne prihvati sugestija vezana za preciziranje inkriminacija (i jasno razgraničenje sa prekršajnom sferom, što je najbolje rešenje) u praksi ustanoviti kriterijume za razlikovanje i uspostaviti dobru i koordinisanu saradnju između relevantnih aktera (radnika, inspekcije rada, tužilaštava) kako ne bi bilo izbegavanja najpodesnije kaznene reakcije u konkretnom slučaju. S tim u vezi jeste i postupanje javnog tužilaštva u slučajevima izvršenja krivičnih dela u oblasti rada, jer niti je dovoljno ažurno niti postoji dovoljno interesovanja za zaštitu interesa radnika, te se čini da se s pravom može reći da se u ovakvim slučajevima

vima trguje pravdom, imajući u vidu primenu oportuniteta ili sporazuma o priznanju krivičnog dela. Pretpostavka je da javno tužilaštvo hoće što efikasnije da zatvori slučaj, pa su najčešće sankcionisani oni koji su sami pristali „na saradnju“ sa tužilaštvom, odnosno na primenu pomenutih instituta, koja se isplati strankama ali svakako ne i oštećenom (na koga bi tužilaštvo i po slovu Zakona o javnom tužilaštvu moralo da obrati više pažnje), niti se isplati društvu. Ovakva reakcija šalje jasnu poruku da se nekorektno postupanje prema radnicima, pa i njihovo izrabljivanje isplati, da se neulaganje u mere zaštite na radu isplati, pa čak i da zdravlje i život radnika ne koštaju mnogo.

Kakav je odnos javnog tužilaštva prema ovim krivičnim delima, može se videti i iz slučaja podnošenja krivične prijave protiv pravnog lica, odnosno okrivljenog odgovornog lica, koja je podneta osnovnom javnom tužilaštvu. Radnik koji je oštećen pri ostvarivanju više prava tokom svog radnog odnosa sa poslodavcem, pokrenuo je radni spor. Jedan od zahteva u radnom sporu bio je da se utvrdi da je na početku svog rada kod poslodavca radio neprijavljen, „na crno“, dok je radio na takozvanom „probnom radu“ kod poslodavca bez zaključenog ugovora o radu ili drugog pravnog osnova za obavljanje rada. Zastupnik tuženog poslodavca je kao dokaz kada je radnik počeo da radi između ostalog izneo takozvano „dvostruko knjigovodstvo“, odnosno neformalnu evidenciju poslodavca gde je odista pisalo u kojem periodu je svaki od radnika bio angažovan ali je takođe pisalo i koliku zaradu su radnici na mesečnom nivou dobijali na račun (i to je deo zarade za koji su plaćeni porezi i doprinosi) a koji deo je isplaćivan u gotovini („na ruke“) bez uplaćenih pripadajućih doprinosa, i naravno bez plaćanja poreza na zaradu za taj deo. Na osnovu ovog saznanja, zastupnik radnika je podneo krivičnu prijavu protiv poslodavca, koja je sadržala i navode koji se odnose na neprijavlivanje konkretnog radnika ali i navode o dvostrukom knjigovodstvu koje se vodilo za više radnika. Javni tužilac je otpočeo i uspešno završio postupak koji se odnosi na neprijavlivanje radnika, odgovorno lice kod poslodavca je osuđeno za izvršenje krivičnog dela iz člana 163. KZ, ali ni u jednom trenutku nije pokrenuo postupak za protivpravno ponašanje zbog neplaćanja poreza, neuplaćivanja doprinosa, odnosno vođenja dvostrukog knjigovodstva. Deluje zaista čudno da je javni tužilac smatrao da postoji relevantna društvena opasnost zbog neprijavlivanja jednog radnika u trajanju od mesec ipo dana (već smo ranije u tekstu razmatrali ovo pitanje) a da pri tome nije našao za shodno da sprovede istražne radnje po prijavi o značajno težem krivičnom delu zbog kojeg su oštećeni ne samo radnici (više njih i u značajno dužem vremenskom periodu) već i državni fondovi socijalnog osiguranja, kao i budžet Republike Srbije. Teško je naći racionalno opravdanje za ovakav tretman navoda iz krivične prijave.

Još čudnije deluju navodi iz presude (odgovornom licu kod poslodavca je pravnosnažno izrečeno uslovna osuda pred osnovnim sudom koja je u drugostepenom postupku potvrđena pred višim sudom) u kojima se sudija poziva, između ostalog, na nešto što naziva „pregledom plata“ tog preduzeća za određeni period vremena, a reč je o dokumentaciji iz koje je jasno da je u pitanju dvostruko knjigovodstvo. Zašto je tužilaštvo priložilo kao dokazni materijal knjigovodstvo koje nema dodirnih tačaka sa protivpravnom radnjom za koju se okrivljeni teretio? Da li je reč o nepažnji, koju kasnije ni sud nije konstatovao, nego je čak i naveo dvostruko knjigovodstvo kao dokaz koji je izveden pred sudom u postupku? Ova pitanja ostaju bez odgovora u dostupnoj dokumentaciji.

Ni postupanje inspekcije rada, veoma važnog subjekta u ostvarivanju prava u oblasti rada i zaštite radnika, ne može ostati bez kritike. Stoga je potrebno raditi na većoj uključenosti inspektora rada u prijavljivanju krivičnih dela u oblasti rada, ali i na očuvanju mesta izvršenja krivičnog dela u cilju sakupljanja dokaza koji će biti od koristi u istražnom postupku i koji će pomoći da dođe do optuženja i osude učinilaca krivičnih dela. Saradnja koja bi trebalo da se uspostavi sa javnim tužilaštvom je dvosmerna. Ovo bi značilo da inspektor rada, u situacijama kada u vršenju inspekciskog nadzora posumnja na izvršenje krivičnog dela, ne završi svoju obavezu samo podnošenjem krivične prijave javnom tužilaštvu, već da odmah preduzme radnje koje su vezane za očuvanje mesta izvršenja krivičnog dela, odnosno obezbeđenje dokaza. Ovo se odnosi kako na krivična dela koja se izvrše na terenu, na primer na gradilištu, tako i na dokaze do kojih inspektor rada može doći vršenjem kancelarijskog nadzora, kao što je neisplaćivanje zarada ili isplaćivanje zarada na ruke bez uplate poreza i doprinosa. U zavisnosti od situacije, same radnje obezbeđenja će dakle biti različite ali njihova svrha će uvek biti ista – kao službeno lice, inspektor rada će zabeležiti stanje stvari u trenutku (ili neposredno nakon) izvršenja krivičnog dela. Njegove zabeleške, zapažanja, fotografije i snimci, mogu biti upotrebljeni kao dokaz u krivičnom postupku. Istovremeno, javni tužilac bi uvek trebalo da se obrati inspektorima rada kada do njega dođe krivična prijava za krivično delo u oblasti rada. Sasvim je moguće, i u praksi se dešava, da se radnik istovremeno obratio javnom tužiocu (ili policiji) i inspektorima rada, kao i da se najpre obratio inspektorima rada koji ga je uputio na javnog tužioca. U svakom od ovih slučajeva, nalazi i zapažanja (dakle, ne samo formalni izveštaj) inspektora rada mogu biti dragoceni pri oceni da li je došlo do izvršenja krivičnog dela, kao i da li je obezbeđeno dovoljno dokaza protivpravnog ponašanja u konkretnom slučaju. Važan je i blagovremen izlazak na lice mesta, jer se to danas čini samo u slučaju nastupanja najteže posledice, odnosno smrti radnika.

I druga krivična dela iz ove grupe bi trebalo definisati daleko preciznije. U nedostatku razvijene sudske prakse, često će postojati nedoumica da li je neko postupanje krivično delo ili nije. Razrada same definicije krivičnog dela, koja bi obuhvatila i neke najčešće oblike njegovog izvršenja, svakako bi doprinela povećanju sigurnosti prilikom tumačenja odredaba i procene da li je u konkretnim okolnostima krivično delo izvršeno ili nije. Ovo se može primeniti praktično na sva krivična dela iz članova 163 – 169. KZ.

Potrebno je premestiti krivično delo iz člana 165. KZ „Povreda prava na upravljanje“ u grupu krivičnih dela protiv privrede. Ono se ne odnosi ni na jedno pravo koje je zaštićeno radnim zakonodavstvom. Počinilac ovog dela najčešće će odista biti radnik, ali to ne može biti jedini osnov za pozicioniranje dela u krivična dela u oblasti rada, jer se isto može reći i za neka druga krivična dela koja su svoje mesto našla u drugim delovima Krivičnog zakonika, pre svega zbog dominantnije prirode samog dela – kao što je na primer krivično delo „Pronevera u obavljanju privredne delatnosti“ iz člana 224. KZ. Kada je reč o samoj definiciji krivičnog dela, ona je potpuno neodređena a praktično nepostojeća sudska praksa čini veoma teškim da se uopšte razmatra kakva bi sve ponašanja i postupanja mogla da se posmatraju kao radnja izvršenja ovog dela.

Trebalo bi razmisliti i o vraćanju krivičnog dela „Nezvršenje odluke o vraćanju radnika na rad“ koje je nekad postojalo u krivičnom zakonodavstvu (član 197. Osnovnog krivičnog zakona i član 91. Krivičnog zakona Republike Srbije)²⁴⁰ koje se sastojalo u nepostupanju po pravnosnažnoj odluci o vraćanju radnika na rad, od strane službenog ili odogovornog lica u preduzeću, ustanovi ili drugoj organizaciji²⁴¹, jer aktuelna inkriminacija „Neizvršenje sudske odluke“ iz člana 340. KZ ne pokriva situacije kada inspekcija rada donese odluku o vraćanju radnika na rad do okončanja sudskog spora, već se odnosi samo na (ne)izvršenje sudske odluke. Takođe, sporan je stav 2. pomenutog člana koji predviđa mogućnost oslobađanja od kazne za onoga ko u međuvremenu postupi po sudskoj odluci, što je davanje druge šanse učiniocu, na primer nesavesnom poslodavcu koji inicijalno ne želi da izvrši odluku, ali u toku postupka to učini. Naravno, oslobođenje od kazne je samo mogućnost, ali i ovakvom odredbom se šalje poruka o bolećivosti sistema prema učiniocima.

Nužno je izdvojiti sprečavanje ili ometanje sindikalnog udruživanja u posebno krivično delo u grupi dela protiv prava po osnovu rada, uz preciziranje potencijalnih radnji izvršenja u skladu sa međunarodnim standardima

²⁴⁰ O potrebi za krivičnim delom koje će ojačati zaštitu prava radnika (i osigurati izvršenje odluke o vraćanju radnika na rad) i: Franjo Bačić, Šime Pavlović, *Kazneno pravo – posebni dio*, Zagreb, 2001, str. 59.

²⁴¹ O ovom krivičnom delu videti u: Ljubiša Jovanović, Vojislav Đurđić, Dragan Jovašević, *Krivično pravo – posebni deo*, Beograd, 2004, str. 169-170.

rada, a naročito sa tumačenjima prava na udruživanje od strane Komiteta za ekonomska, socijalna i kulturna prava Ujedinjenih nacija. Postoje jasni pokazatelji kada je neko delovanje poslodavca usmereno protiv formiranja ili rada sindikata, pa se određena ponašanja moraju jasno označiti kao radnje izvršenja ovog dela. Svako formalno protivljenje poslodavca, odnosno njegovih organa i odgovornih lica, donošenje odluka ili izdavanje saopštenja koja su usmerena na ometanje ili sprečavanje formiranja i rada sindikata, kao i svaka odmazda povodom formiranja sindikata ili neke sindikalne aktivnosti, odnosno akcije, trebalo bi da bude jasno označena kao radnja izvršenja ovog dela. Takođe, u slučaju da se u parničnom postupku utvrdi nezakonit otkaz ili nezakonit tretman nekog radnika kao oblik diskriminacije zbog sindikalne pripadnosti, afilijacije, ili delovanja, takvo postupanje poslodavca moralo bi predstavljati ovo krivično delo. Kod radnji koje nisu jasno vidljive – a nesavesni poslodavci će gotovo po pravilu tako postupati – a koje su usmerene protiv sindikata u celini ili njegovih osnivača, funkcionera, članova, ili simpatizera, uvek će biti teško utvrditi postojanje nezakonite radnje. Međutim i tada bi se morala obratiti pažnja na izjave svedoka, posledice postupanja, kao i povezanost ovih radnji sa drugim postupanjima poslodavca protiv radnika. U tom smislu se svakako mora naglasiti u opisu krivičnog dela da ono može biti izvršeno i neformalnih postupanjima koja proizvode nezakonite negativne posledice po udruživanje radnika u sindikat i sindikalno delovanje shvaćeno u najširem smislu. Takođe, ne bi trebalo da bude razlikovanja da li je nezakonitim postupanjem poslodavca oštećeno lice koje je član sindikata, simpatizer ili je jednostavno učestvovalo u nekoj aktivnosti koju je sindikat inicirao ili organizovao. U svakom od ovih slučajeva osnovni cilj postupanja poslodavca jeste sprečavanje udruživanja ili sindikalnog delovanja, odnosno zastrašivanje radnika koji podržavaju sindikat ne bilo koji način i u bilo kom obliku. Samim tim se ima smatrati da je ovo delo izvršeno uvek kada je poslodavac delovao protivno pravu na udruživanje i sindikalno delovanje, bez obzira na kontekst i zvanično obrazloženje (koje po pravilu služi da pravu nameru poslodavca prikrije pozivanjem na neko njegovo diskreciono pravo, ili na neku navodno nezakonitu radnju sindikata ili radnika). Čak i u situacijama kada poslodavac smatra da sindikat, odnosno njegovi članovi ili simpatizeri, krše propise, mora se obratiti relevantnim državnim organima, odnosno pokrenuti odgovarajuće zakonom predviđene postupke zaštite. U takvim slučajevima neće naravno doći do izvršenja krivičnog dela, odnosno do protivpravnog postupanja poslodavca prema sindikatu, a interesi poslodavca će biti zaštićeni.

Kaznena politika sudova se mora pooštriti, jer ovakva kakva je sada jasno podržava poruku da se vršenje ovih krivičnih dela isplati. Veoma mali broj slučajeva uopšte stigme do suda, u najvećem broju slučajeva javno tužilaštvo je glavni akter i najveći broj predmeta se okonča na samom

početku, a sudovi saučestvuju u generalnom minimiziranju značaja ovih dela kada prihvataju sporazum o priznanju krivičnog dela ili izriču sankcije koje su gotovo neosetne za učinioce. Uslovne osude, takozvani kućni zatvor, eventualno poneka novčana kazna, koja takođe ne pogađa previše osuđenog, čine se nedovoljnim prekorom, imajući u vidu društvenu opasnost ovih dela, njihovu rasprostranjenost i težak položaj radnika u društvu koje je opterećeno svakovrsnim krizama, u kome se cene više strani investitori i sumnjivi graditelji, a radnici se neretko proglašavaju isključivim krivcima za svoja stradanja na radu. Na kraju, trebalo bi ponovo uputiti na paralelu sa nasiljem u porodici kao krivičnim delom u vreme kada je nova inkriminacija stupila na snagu. Početni otpor prema njoj, smatranje da se radi o privatnom, a ne društvenom i opasnom problemu koji zavređuje krivičnopravnu reakciju proizveli su iste rezultate kao što je slučaj sa delima u oblasti rada, ali je uporno insistiranje na stavljanju ovog problema u fokus dalo rezultata. U tom smislu ostaje nada da će i ovo istraživanje i date sugestije učiniti korak ka rešavanju važnog društvenog problema koji je predugo i nepravedno zanemarivan.

LITERATURA

BIBLIOGRAFSKE PUBLIKACIJE

1. Babović Marija, Reljanović Mario, *Sexual harassment in Serbia*, Beograd, 2020;
2. Bačić Franjo, Pavlović Šime, *Kazneno pravo – posebni dio*, Zagreb, 2001;
3. Đorđević Đorđe, „Krivično delo polnog uznemiravanja“, u: Đ. Ignjatović (ur.) *Kaznena reakcija u Srbiji, VIII deo*, Beograd, 2018, str. 113-122;
4. Galonja Aleksandra, Jovanović Slađana, *Zaštita žrtava i prevencija trgovine ljudima*, Beograd, 2011;
5. Ivošević Zoran, *Radno pravo*, Beograd, 2020;
6. Jovanović Ljubiša, Đurđić Vojislav, Jovašević Dragan, *Krivično pravo – posebni deo*, Beograd, 2004;
7. Jovanović Slađana, „Izmene i dopune Krivičnog zakonika – Službeni glasnik RS, br. 94/2016: Usaglašavanje sa međunarodnopravnim zahtevima i potrebama prakse“, u: D. Pavlović (ur.) *Krivični zakonik sa komentarom izmena i dopuna Krivičnog zakonika*, Beograd, str. 7-22;
8. Jovanović Slađana, „Legal Status of the Injured Person and Victim of Crime“, in: D. Kolarić (ur.) *Archibald Reiss Days*, Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgrade, 2015, vol II, pp. 267-274;
9. Jovanović Slađana, „Zahtevi Konvencije Saveta Evrope o sprečavanju i suzbijanju nasilja nad ženama i nasilja u porodici“, u: L. Kron, A. Jugović (ur.) *Kriminal, državna reakcija i harmonizacija sa evropskim standardima*, Beograd, 2013, str. 261-274;
10. Jovanović Slađana, „Zlostavljanje na radnom mestu: pravna zaštita žrtava u međunarodnoj i nacionalnoj perspektivi“, u: V. Nikolić-Ristanović, S. Čopić (ur.) *Prava žrtava i EU: izazovi pružanja pomoći žrtvama*, Beograd, 2011, str. 119-134;
11. Jovanović Slađana, Galonja Aleksandra, *Zaštita žrtava trgovine ljudima u krivičnom i prekršajnom postupku*, Beograd, 2011;
12. Jovanović Slađana, Marinović Milan, „Prekršajna odgovornost medija: dobar primer hedonističkog proračuna“, u: I. Stevanović, O. Pavićević (ur.) *Pravosuđe i mediji*, Beograd, 2017, str. 183-194;
13. Jovanović Slađana, *Pravna zaštita od nasilja u porodici*, Beograd, 2011;
14. Jovanović Slađana, Simeunović-Patić Biljana, „Zaštita od seksualnog uznemiravanja na radu u pravu Evropske unije“, *Temida* 4/2006, str. 17-25;
15. Jovanović Slađana, Trešnjev Aleksandar, *Praktikum za Krivično pravo – posebni deo*, Beograd, 2022;
16. Jovanović Slađana, Vujičić Nikola, „Requirements of the Istanbul Convention in Domestic Criminal Law and Court Practice“, in: D. V. Popovic, I. Kunda, Z. Meškic, E. Omerovic (eds.) *Balkan Yearbook of European and International Law*, Springer, 2022; https://doi.org/10.1007/978-3-030-97431-2_10

17. Kovačević Ljubinka, *Pravna subordinacija u radnom odnosu i njene granice*, Beograd, 2013;
18. Kovačević Ljubinka, *Valjani razlozi za otkaz ugovora o radu*, Beograd, 2016;
19. Lukić Marija, Jovanović Slađana, „Konkurentnost žena na tržištu rada: (ne)pravno-pravne na poslu i u kući“, *Socijalna misao* 1/2003, str. 29-55;
20. Mrvić Petrović Nataša, *Krivično pravo – posebni deo*, Beograd, 2022;
21. Mrvić - Petrović Nataša, „Poštovanje načela ne bis in idem pri suđenju za slične prekršaje i krivična dela“, *Nauka, bezbednost, policija – Žurnal za kriminalistiku i pravo* 2/ 2014, str. 27-39; <https://doi.org/10.5937/NBP1402027M>
22. Muhović Amra, Milenović Nikola, Blagojević Tamara, „Zabrana prinudnog rada, ropstva i položaja sličnog ropskom“, u: Lj. Kovačević, M. Reljanović (ur.), *Pravni i institucionalni okvir borbe protiv radne eksploatacije*, Beograd, 2018, str. 33 – 58;
23. Rajić Čalić Jovana, „Angažovanje dece u sportu“, u: M. Stanić , D. Šuput (ur.), *Srpski fudbal - uporednopravni izazovi i perspektive II*, Beograd, 2022, str. 115-126; https://doi.org/10.56461/ZR_22.SF.09
24. Rajić Čalić Jovana, „Naknade iz radnog odnosa kroz prizmu novih tendencija u sudskoj praksi“, *Zbornik radova sa onlajn konferencije Udruženja pravnika u priredi Srbije i časopisa „Pravo i privreda“* (21. decembar 2021. godine), Beograd, str. 165-178;
25. Rajić Čalić Jovana, „Posebna zaštita žene za vreme trudnoće, porodijskog odsustva i odsustva radi nege deteta u Srbiji i u uporednom pravu“, *Radno i socijalno pravo: časopis za teoriju i praksu radnog i socijalnog prava*, 23 (1), str. 337-353;
26. Rajić Jovana, „Commencement of criminal procedure and its influence on employment contract“, *Strani pravni život* 4/2015, str. 249 – 258;
27. Rajić Jovana, „Problem zapošljavanja lica sa invaliditetom“, *Strani pravni život* 3/2016, str. 173-189;
28. Reljanović Mario, „Informacione tehnologije i izazovi u reformi radnog prava“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu* 2/2020, str. 763-779; <https://doi.org/10.5937/zrpfns54-23133>
29. Reljanović Mario, „Izazovi digitalizacije procesa rada– uporedna iskustva u ugrožavanju i zaštiti osnovnih prava radnika“, u: J. Rajić Čalić (ur.), *Uporednopravni izazovi u savremenom pravu – In memoriam Stefan Andonović*, Beograd, 2023, str. 323-337; https://doi.org/10.56461/ZR_23.SA.UPIISP_MR
30. Reljanović Mario, *Alternativno radno zakonodavstvo*, Beograd, 2019;
31. Reljanović Mario, *Pravo na rad u Ustavu Republike Srbije*, u: O. Nikolić, V. Čolović (ur.), *Constitutio: Lex Superior*, Beograd, 2021, str. 262 – 265;
32. Simonović Dragoljub, „Krivična odgovornost u oblasti radnih odnosa“, *Pravo i privreda*, br. 7-9, 2010, str. 504-515;
33. Stefanović Nenad, *Imovinsko pravni zahtev oštećenog u krivičnom postupku*, doktorska disertacija odbranjena na Univerzitetu Privredna akademija u Novom Sadu, 2017;
34. Stevanović Aleksandar, „Krivično delo povrede prava po osnovu rada i prava iz socijalnog osiguranja – problemi u praksi i potreba za noveliranjem“, *Crimen* 2/2021, str. 167-181; <https://doi.org/10.5937/crimen2102167S>

35. Stojanović Zoran, *Komentar Krivičnog zakonika*, Beograd, 2020;
36. Stojanović Zoran, *Krivično pravo - posebni deo*, Novi Sad, 2022;
37. Škrtić Dražen, *Osnove radnog prava i kaznena djela protiv radnih odnosa*, Veleučilište u Karlovcu, 2013;
38. Tajgman David, Curtis Karen, *Freedom of association: A user's guide, Standards, principles and procedures of the International Labour Organization*, Ženeva, 2000;
39. Trešnjev Aleksandar (prir.) *Zbirka sudskih odluka iz krivičnopravne materije*, Knjiga 10, Beograd, 2016;
40. Vukasović Tamara, Savić Marijana, *Vodič za inspektore rada o detekciji i preliminarnoj identifikaciji žrtava trgovine ljudima*, Kancelarija Saveta Evrope u Beogradu, 2018;
41. Vuković Igor, „Krivični i radnopravni aspekti pronevere stvari poverenih u službi ili na radu“, u: J. S. Perović Vujačić (ur.) *Sudski postupak, pravda i pravičnost*, Beograd, Kopaonička škola prirodnog prava – Slobodan Perović, 2022.

PROPISI I SUDSKA PRAKSA

1. Commission Recommendation of 27 November 1991 on the protection of the dignity of women and men at work (92/131/EEC), Official Journal L 049, 24/02/1992;
2. Council Directive of 9 February 1976 on the implementation of the principle of equal treatment for men and women as regards access to employment, vocational training and promotion, and working conditions, Official Journal, Vol. L039, 14/02/1976;
3. Council Resolution of 29 May 1990 on the protection of the dignity of women and men at work, Official Journal, C 157, 27/06/1990;
4. Direktiva Evropskog parlamenta i Saveta 2009/52/EZ o sankcijama protiv poslodavac državljana trećih država sa ilegalnim boravkom;
5. Kazneni zakon Hrvatske, Narodne novine RH, br. 125/2011, 144/2012, 56/2015, 61/2015 - Ispravak, 101/2017, 118/2018, 126/2019 i 84/2021;
6. Konvencija Međunarodne organizacije rada broj 182 o najgorim oblicima zloupotrebe dečjeg rada, Službeni list SRJ – Međunarodni ugovori, br. 2/03;
7. Konvencija Međunarodne organizacije rada broj 87 o sindikalnim slobodama i zaštiti sindikalnih prava, Službeni list FNRJ – Međunarodni ugovori, br. 8/1958;
8. Krivični zakonik Slovenije, Uradni list Republike Slovenije, št. 50/2012;
9. Krivični zakonik, Službeni glasnik RS, br. 85/2005, 88/2005 – ispravka, 107/2005 – ispravka, 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016 i 35/2019;
10. Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori, br. 7/1971;
11. Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori, br. 7/1971;

12. Pravilnik o obrazovanju i načinu rada organa veštačenja Republičkog fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje, Službeni glasnik RS, br. 58/2019 i 66/2021;
13. Pravilnik o opisu sindikata u registar, Službeni glasnik RS, br. 50/2005 i 10/2010;
14. Pravilnik o zaštiti na radu pri izvođenju građevinskih radova, Službeni glasnik RS, br. 53/1997;
15. Pravilnik o zaštiti na radu u građevinarstvu, Službeni list SFRJ, br. 42/1968;
16. Preporuka Međunarodne organizacije rada 204 o prelasku iz neformalne u formalnu ekonomiju;
17. Presuda Četvrtog opštinskog suda u Beogradu, K 507/98 od 5. aprila 1998. godine;
18. Presuda Okružnog suda u Beogradu Kž 2894/98 od 17. februara 1999. godine;
19. Presuda Okružnog suda u Beogradu, Kž 1337/99 od 19. oktobra 1999. godine;
20. Presuda Prvog opštinskog suda u Beogradu K 975/97 od 13. oktobra 1998. godine;
21. Presuda Vrhovnog kasacionog suda Srbije, Kzz 140/2020 od 3. marta 2020. godine;
22. Presuda Vrhovnog suda Srbije Kž. 690/88 od 23. avgusta 1988. godine;
23. Protokol za prevenciju, suzbijanje i kažnjavanje trgovine ljudskim bićima, naročito ženama i decom, koji dopunjuje Konvenciju UN protiv transnacionalnog organizovanog kriminala, Službeni list SRJ –Međunarodni ugovori, br. 6/2001;
24. Prvo osnovno javno tužilaštvo u Beogradu, predmet KT 363/20;
25. *Rantsev v. Cyprus and Russia*, pritužba broj 25965/04, presuda od 7. 1. 2010. godine;
26. Rešenje Višeg suda u Nišu Kž. br. 533/14 od 29. 7. 2009. godine;
27. *Siliadin v. France*, pritužba broj 73316/01, presuda od 26.7.2005. godine;
28. Treće osnovno javno tužilaštvo u Beogradu, predmet KT 73/18;
29. Ustav Republike Srbije, Službeni glasnik RS, br. 98/2006, 115/2021;
30. Zakon o agencijskom zapošljavanju, Službeni glasnik RS, br. 86/2019;
31. Zakon o bezbednosti i zdravlju na radu, Službeni glasnik RS, br. 101/2005, 91/2015 i 113/2017 – dr. zakon;
32. Zakon o Centralnom registru obaveznog socijalnog osiguranja, Službeni glasnik RS, br. 95/2018 i 91/2019;
33. Zakon o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje, Službeni glasnik RS, br. 84/2004, 61/2005, 62/2006, 5/2009, 52/2011, 101/2011, 7/2012 - usklađeni din. izn., 8/2013 - usklađeni din. izn., 47/2013, 108/2013, 6/2014 - usklađeni din. izn., 57/2014, 68/2014 - dr. zakon, 5/2015 - usklađeni din. izn., 112/2015, 5/2016 - usklađeni din. izn., 7/2017 - usklađeni din. izn., 113/2017, 7/2018 - usklađeni din. izn., 95/2018, 4/2019 - usklađeni din. izn., 86/2019, 5/2020 - usklađeni din. izn., 153/2020, 6/2021 - usklađeni din. izn., 44/2021, 118/2021, 10/2022 - usklađeni din. izn., 138/2022 i 6/2023 - usklađeni din. izn.;
34. Zakon o državnim službenicima, Službeni glasnik RS, br. 79/2005, 81/2005 - ispr., 83/2005 - ispr., 64/2007, 67/2007 - ispr., 116/2008, 104/2009, 99/2014, 94/2017, 95/2018, 157/2020 i 142/2022;

35. Zakon o dualnom obrazovanju, Službeni glasnik RS, br. 101/2017, 6/2020;
36. Zakon o finansijskoj podršci porodici sa decom, Službeni glasnik RS, br. 113/2017, 50/2018, 46/2021 – odluka US, 51/2021 – odluka US, 53/2021 – odluka US, 66/2021 i 130/2021;
37. Zakon o izmenama i dopunama Krivičnog zakonika, Službeni glasnik RS, br. 72/2009;
38. Zakon o izmenama i dopunama Krivičnog zakonika, Službeni glasnik RS, br. 94/2016;
39. Zakon o izmenama i dopunama Zakona o radu, Službeni glasnik, br. 75/2014;
40. Zakon o javnim nabavkama, Službeni glasnik RS, br. 91/2019;
41. Zakon o javnom tužilaštvu, Službeni glasnik RS, br. 10/2023;
42. Zakon o komorama zdravstvenih radnika, Službeni glasnik RS, br. 107/2005, 99/2010 i 70/2017 - odluka US;
43. Zakon o oglašavanju, Službeni glasnik RS, br. 6/2016 i 52/2019 – drugi zakon;
44. Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, terorizma i korupcije, Službeni glasnik RS, br. 94/2016, 87/2018- drugi zakon i 10/2023;
45. Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju, Službeni glasnik RS, br. 34/2003, 64/2004 - odluka USRS, 84/2004 - dr. zakon, 85/2005, 101/2005 - dr. zakon, 63/2006 - odluka USRS, 5/2009, 107/2009, 101/2010, 93/2012, 62/2013, 108/2013, 75/2014, 142/2014, 73/2018, 46/2019 - odluka US, 86/2019, 62/2021, 125/2022 i 138/2022;
46. Zakon o pojednostavljenom radnom angažovanju na sezonskim poslovima u određenim delatnostima, Službeni glasnik RS, br. 55/2018;
47. Zakon o potvrđivanju Konvencije Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici, Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori, br. 12/2013;
48. Zakon o potvrđivanju Rismkog statuta Međunarodnog krivičnog suda, Službeni list SRJ – Međunarodni ugovori, br. 5/2001;
49. Zakon o prekršajima, Službeni glasnik RS, br. 65/2013, 13/2016, 98/2016 - odluka US, 91/2019, 91/2019 - dr. zakon i 112/2022 - odluka US;
50. Zakon o privrednim društvima, Službeni glasnik RS, br. 36/2011, 99/2011, 83/2014 - dr. zakon, 5/2015, 44/2018, 95/2018, 91/2019 i 109/2021;
51. Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom, Službeni glasnik RS, br. 36/2009, 32/2013 i 14/2022 - dr. zakon;
52. Zakon o radu, Službeni glasnik RS, br. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017 - odluka US, 113/2017 i 95/2018 - autentično tumačenje;
53. Zakon o ratifikaciji konvencije protiv torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni ili postupaka, Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori, broj 9/1991;
54. Zakon o socijalnom preduzetništvu, Službeni glasnik RS, br. 14/2022;
55. Zakon o sprečavanju zlostavljanja na radu, Službeni glasnik RS, br. 36/2010;
56. Zakon o štrajku, Službeni list SRJ, br. 29/96 i Službeni glasnik RS, br. 101/2005 – dr. zakon i 103/2012 – odluka US;

57. Zakon o udruženjima, Službeni glasnik RS, br. 51/2009, 99/2011 - dr. zakoni i 44/2018 - dr. zakon;
58. Zakon o uslovima za zasnivanje radnog odnosa sa stranim državljanima, Službeni list SFRJ, br. 11/78 i 64/89, Službeni list SRJ, br. 42/92, 24/94 i 28/96 i Službeni glasnik RS, br. 101/2005 – dr. zakon;
59. Zakon o zabrani diskriminacije, Službeni glasnik RS, br. 22/2009 i 52/2021;
60. Zakon o zaposlenima u javnim službama, Službeni glasnik RS, br. 113/2017, 95/2018, 86/2019, 167/2020 i 123/2021;
61. Zakon o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti, Službeni glasnik RS, br. 36/2009, 88/2010, 38/2015, 113/2017, 113/2017 - dr. zakon i 49/2021;
62. Zakon o zapošljavanju stranaca, Službeni glasnik RS, br. 128/2014, 113/2017, 50/2018 i 31/2019;
63. Zakon o zaštiti podataka o ličnosti, Službeni glasnik RS, br. 87/2018;
64. Zakon o zdravstvenom osiguranju, Službeni glasnik RS, br. 25/2019;
65. Zakonik o krivičnom postupku, Službeni glasnik RS, br. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013, 55/2014, 35/2019, 27/2021 – odluka US i 62/2021 – odluka US.

INTERNET I OSTALI IZVORI

1. Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima, *Izveštaji o radu* 2013 – 2021. godina;
2. *Diskriminacija na tržištu rada*, Poseban izveštaj Poverenika za zaštitu ravnopravnosti, Beograd, 2019;
3. Dragojlo Saša, *Pod kojim uslovima indijci grade srpske puteve?*, <https://www.istinomer.rs/analize/pod-kojim-uslovima-indijci-grade-srpske-puteve/>;
4. European Agency for Safety and Health at Work, *The State of Occupational Safety and Health in the EU – Pilot Study*, 2001;
5. *Exposure to sexual harassment at work in selected European countries in 2019*, <https://www.statista.com/statistics/1095489/sexism-and-sexual-harassment-at-work-in-europe/#statisticContainer>;
6. *Fabrike u Vranju i Leskovcu nova žarišta korona virusa u Srbiji*, <https://www.slobodnaevropa.org/a/vranje-leskovac-zarista-korona-virusu-fabrike/30627604.html>;
7. *Godišnji izveštaji o radu javnih tužilaštava* (za period 2012 – 2022. godina), <http://www.rjt.gov.rs/sr/informacije-o-radu/godi%C5%A1nji-izve%C5%A1taj-o-radu-javnih-tu%C5%BEila%C5%A1tava>;
8. Izveštaji o radu Inspektorata za rad, <https://www.minrzs.gov.rs/sr/dokumenti/ostalo/izvestaji-o-radu/plan-inspekcijskog-nadzora>;
9. *Koliko ljudi u Srbiji zaista radi na crno?*, <https://talas.rs/2019/02/07/rad-na-crno/>;
10. Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar broj 23: pravo na pravične i povoljne uslove rada (član 7. Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima)*, E/C.12/GC/23, 27. april 2016. godine;

11. Lakić Suzana, *Lažni penzioneri oštetili državu – Kako su varali da bi dobili invalidsku penziju*, <https://www.blic.rs/vesti/drustvo/lazni-penzioneri-ostetili-drzavu-kako-su-varali-da-bi-dobili-invalidsku-penziju/qv1dg5x>;
12. Međunarodna organizacija rada, *Freedom of Association, Compilation of decisions of the Committee on Freedom of Association*, Ženeva, 2018;
13. *Najviše novoobolelih od korona virusa u Nišu iz fabrike Jura*, <https://www.slobodnaevropa.org/a/30889392.html>;
14. Reljanović Mario *et alia*, *Radna eksploatacija je stvarna – Preporuke radne grupe za sprečavanje radne eksploatacije mladih*, Beograd, 2019;
15. Reljanović Mario, *Da li ćemo smeti da budemo bolesni?*, <https://pescanik.net/da-li-cemo-smeti-da-budemo-bolesni/>;
16. Reljanović Mario, *Dole suverenitet, živela eksploatacija!*, <https://pescanik.net/dole-suverenitet-zivela-eksploatacija/>;
17. Reljanović Mario, *Izmene Zakona o zapošljavanju stranaca*, <https://pescanik.net/izmene-zakona-o-zaposljavanju-stranaca/>;
18. Reljanović Mario, *Trgovina žrtvama II*, <https://pescanik.net/trgovina-zrtvama-ii/>;
19. Reljanović Mario, *Trgovina žrtvama*, <https://pescanik.net/trgovina-zrtvama/>;
20. Reljanović Mario, *Zasnivanje radnog odnosa i mogućnosti suzbijanja faktičkog rada – pravni okvir, praksa i preporuke za unapređenje*, interna studija rađena za potrebe Međunarodne organizacije rada 2021. godine;
21. Republički zavod za statistiku, *Kvalitet života i bezbednost žena 2021*, Beograd, 2022;
22. Republički zavod za statistiku, *Punoletni učinioci krivičnih dela u Republici Srbiji*, za period 2012 – 2021. godina;
23. Republički zavod za statistiku, *Statistika pravosuđa*, <https://stat.gov.rs/oblasti/pravosudje/punoletni-ucinioci-krivicnih-dela/>;
24. *Svaki treći građevinski radnik u Srbiji radi na crno*, <https://direktno.rs/vesti/drustvo-i-ekonomija/427353/radnici-gradjevina-rad-na-crno.html>;
25. Vlada Republike Srbije, *Akcioni plan za Poglavlje 19 – Socijalna politika i zapošljavanje*, jun 2020, <https://www.minrzs.gov.rs/sr/dokumenti/ostalo/sektor-za-medjunarodnu-saradnju-evropske-integracije-i-projekte/akcioni-plan-za-poglavlje-19-socijalna-politika-i-zaposljavanje>;
26. Vlada Republike Srbije, *Obrazloženje Predloga zakona o izmenama i dopunama Krivičnog zakonika*, 2016;
27. *Would You Really Buy This?, Slučaj masovne trgovine ljudima u cilju radneeksploatacije u Srbiji*, ASTRA, Beograd, 2022, <https://drive.google.com/file/d/11-NEzOXi2upA28sjYzu0YEtR7nLfeSFNd/view>;
28. *Za sada bez kazne zatvora za pogibiju radnika u Kneza Miloša*, <https://www.radnik.rs/2020/10/za-sada-bez-kazne-zatvora-za-pogibiju-radnika-u-kneza-milosa/>;
29. *Zbirka sudskih odluka iz krivičnogpravnog materije*, treća knjiga, Beograd, 2000.

SUMMARY

Criminal law is usually not closely related to labour law, so in the case of criminal offenses against rights based on work, the accessory nature of criminal law can be clearly observed, in the sense that the rights protected by these criminal offenses are not created by criminal law either substantively or terminologically. Many experts in labour law would agree with the statement that criminal legislation is the last resort that should be turned to, only in exceptional situations when it is obvious that no other legal remedy can protect the worker and lead to the cessation of the violation of regulations, that is, the correction of the damage caused. This is generally true, especially for states with systems for the protection of workers' rights, which have strong administrative supervision over the employers, effective justice in labour disputes and misdemeanour protection. Employers do not tend to engage in the commission of criminal acts, nor is such a thing viewed as rational behaviour – on the contrary, in functional systems, any illegal conduct that may in the future imply the commission of a criminal act, will be perceived and prevented by other legal means.

However, this does not apply to legal systems in which there is a widespread and systematic violation of workers' rights, which can essentially be equated with the collapse of the rule of law, as well as with the endangering of basic economic and social human rights. Weak supervision over the implementation of the law causes many negative phenomena that turn into mass ones over time, which is also the case in Serbia. There are numerous examples of abuses of work outside the employment relationship, failure to take safety measures at work. Non-payment of wages, or the payment of wages without paying the appropriate taxes and social insurance contributions, is more widespread than may be perceived. In this way, not only criminal acts are committed to the detriment of workers, but the state is also harmed. It is especially important that their sanctioning be carried out in a timely and efficient manner, because otherwise over time there may be a complete collapse of the principles on which the system of exercising workers' rights is based.

Also, the deterrent effects of the existence of criminal acts against labour rights will not make sense if criminal protection is not applied, or is applied extremely rarely and with ineffective sanctions for persons responsible. In such circumstances, unscrupulous employers have a strong incentive to continue the illegal practice. Breaking the law is evaluated by

such employers as profitable, fully confirming the criminological theories of rational choice, i.e., hedonistic calculus, as is the case with some other criminal acts or misdemeanours. In addition, we must not forget the effect that this (unpunished) violation of the law has on conscientious employers - those who regularly pay their legal obligations to the state and workers are in a worse position, that is, they are less competitive than employers who violate the law. This demotivates conscientious employers to continue to perform their economic activity, or to continue to perform it in accordance with the regulations.

Although criminal sanctioning in the field of labour must only be an exception and reserved for those situations in which other protection mechanisms did not work, and in which there is an increased social danger if the illegal behaviour of any participant in the work process is not sanctioned, the fact is that criminal acts in the field of work in the Republic of Serbia is completely neglected, which leads to more frequent violations of the law and the conclusion about the profitability of committing criminal acts, without the fear of the criminal sanction that (only formally) threatens the perpetrators. The research clearly shows the need to actualize these problems connecting the areas of criminal and labour law, as well as to point out some of the most important challenges that would have to be solved in the near future.

The penal policy of the courts must be tightened, because the way it is now clearly supports the message that the commission of these criminal acts pays off. A very small number of cases even reach the court. In the majority of cases the public prosecution is the main actor and „successfully resolves“ the largest number of cases at the very beginning, and the courts participate in such general minimization of the importance of these offenses when they accept an agreement on the recognition of a criminal offense, or impose sanctions that almost do not cause any harm to the perpetrators. Conditional sentences, so-called house arrest, possibly some fines that also do not affect the convicted too much, seem to be insufficient rebuke, bearing in mind the social danger of these acts, their widespread diffusion and the difficult position of workers in a society that is burdened by all kinds of crises, and in which foreign „investors“ and dubious builders are highly politically valued, and workers are often even to blame for their suffering at work. This research and the suggestions given are a step towards solving the problem of crimes that have been unfairly neglected for too long.

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

343.3/.7:331

ЈОВАНОВИЋ, Слађана, 1971-

Krivična dela u oblasti rada / Slađana Jovanović, Mario
Reljanović. - Beograd : Institut za uporedno pravo, 2023
(Beograd : Službeni glasnik). - 177 str. : graf. prikazi, tabele ;
24 cm

Tiraž 100. - Napomene i bibliografske reference uz tekst. -
Bibliografija: str. 169-175. - Summary.

ISBN 978-86-82582-00-7

1. Рељановић, Марио, 1977- [аутор]
а) Кривична дела -- Радни односи

COBISS.SR-ID 119129865



ISBN 978-86-82582-00-7



9 788682 582007