
СТУДЕНТСКИ РАДОВИ

УДК: 331.103:004.738.5

CERIF: S 146

ТИП РАДА: СТУДЕНТСКИ РАД

DOI: 10.5937/PiP2103423D

Илија ЦАМИЋ, мастер^{*}

докторанд Правног факултета Универзитета у Београду, Србија

РАД НА ДАЉИНУ – ПРАВНИ РЕЖИМ ПРЕ И ТОКОМ ПАНДЕМИЈЕ КОВИД-19

Сажетак

Наступањем индустријске револуције у Европи обављање послова од стране запослених у историјама послодавца је постало уобичајено, како због потреба процеса и организације рада, тако и због могућности нејасне контроле запослених од стране послодавца. Рад код куће је, као начин обављања рада ван историја послодавца, још ово најновији, оставши резервисан за мањи број мануфактурних радника.

До краја пораста броја радника који раде на даљину долази крајем 20. века услед техничко-технолошког развоја, пре свега ојерме са екраном, али својерсни ерејор рад на даљину доживљава са избијањем пандемје заразне болести КОВИД-19. У таквим околностима, рад на даљину представља начин да се сачува извор ерихода радника током најлои смањења запослености услед пандемје и економске кризе која ће тек уследити.

У раду су анализирани и критички размотрени домаћи и међународни стандарди од значаја за историју рада на даљину; аутор износи ередлоје de lege ferenda ради унапређења поменуће области.

* Електронска адреса аутора: ilijadzamic@gmail.com.

Кључне речи: *Рад код куће. – Рад на даљину. – Пандемија КОВИД-19. – Економска криза. – Република Србија.*

I Увод

Људи су одвајкада својим радом обезбеђивали свој опстанак и опстанак своје породице. Свакако, рад који се обављао у првобитним људским заједницама јесте представљао неравноправну борбу људи са силама природе за пуко преживљавање, без могућности да се створи вишак вредности у виду хране као најнужније потребе људи, те да се рад човека усмери ка другим делатностима. Испуњењем неопходних техничко-технолошких претпоставки, а пре свега изумом точка, створили су се неопходни услови да човек посвети свој рад трговини и занатству. Од тада, занатлије су у могућности да рад обављају у својим домовима, на супрот земљорадницима и сточарима, чија је делатност везана за отворен простор, те да добра створена на тај начин размењују за храну посредством трговаца.

Наступањем индустријске револуције крајем 18. и почетком 19. века, велики број занатлија и пољопривредних радника почиње да обавља правно подређени рад на стројевима у власништву послодавца, и то у његовим пословним просторијама. Једновремено, у циљу заштите радника од штетних дејстава процеса рада у предузећима, почиње да се развија радно право као посебна грана права. Овај тренутак је означио почетак смањивања броја радника који рад обављају код своје куће, тако да облик радног ангажовања у коме радник обавља своје радне задатке у пословним просторијама послодавца преовладава. Таква тенденција је настављена кроз читав 20. век, уз убрзану индустријализацију и последично повећање броја индустријских радника, чиме је рад код куће, односно на даљину готово напуштен, изузев незнатног броја занатских радника који су и даље своје послове обављали у својим домовима, и то као независни радници. Наступањем ере рачунара и светске мреже (интернета), рад на даљину је доживео своју ренесансу, те се његовом уређивању посветила и Међународна организација рада.¹

Кад је реч о Србији, у самоуправној концепцији радних односа прихваћена је *инијеирисаност* у *орјанизовани процес рада* као једно од битних обележја радног односа, чиме су практично сви радници који раде код куће, односно на даљину искључени из појма запослених, губећи при томе радноправну заштиту.² У садејству са економски не-

1 Бранко Лубарда, *Радно право – расправа о досвојанству на раду и социјалном дијалогу*, Београд, 2012, 354.

2 Бранко Лубарда, *Увод у радно право*, Београд, 2018, 7.

оправданом индустријализацијом, дошло је до занемаривања рада на даљину као флексибилног облика радног ангажовања. Избијањем пандемије заразне болести КОВИД-19 у првој половини 2020. године, а уз могућности које пружају нове информационо-комуникационе технологије, рад на даљину постаје прихватљив за све више запослених, али и послодаваца. Ипак, у теорији се указује на то да тек до 10% запослених у земљама у развоју (у које спада и наша држава) може бити организовано на начин да обављају рад код куће, односно на даљину,³ док више од трећине (37%) запослених у државама чланицама Европске уније своје послове може да обавља на даљину.⁴

Аутор је овим радом желео да изврши анализу института рада на даљину у домаћем и међународном праву, пре и током пандемије КОВИД-19. Аутор је става да се путем нормативне анализе може извести закључак да решења у домаћем праву уређују институт рада на даљину и рада код куће на непотпун и нејасан начин. Указује се притом на проблеме који су најчешћи у пракси, излаже критика домаћег законодавства, те аутор износи предлоге *de lege ferenda* за унапређење овог института. Сматрамо да је промена тренутачне парадигме радног права неопходан услов за правилно уређивање института рада на даљину, те се у раду полази од хипотезе да је потребно оснажити међународне стандарде од значаја за ово питање, а постојеће је потребно прихватити од стране свих држава. Аутор је мишљења да стање у области рада на даљину које је затечено у тренутку почетка пандемије није одрживо, јер у пракси не обезбеђује једнакост поступања према радницима на даљину и радницима који посао обављају у просторијама послодавца. Како би институт рада на даљину могао да оствари циљ свог постојања, износи се став да је потребно уважити искуства организовања рада на даљину стечена током прве године пандемије.

Сам рад је подељен у седам тематских целина, у којима се обрађују различита питања од значаја за рад на даљину. Након уводног дела, врши се дефинисање појма традиционалног рада код куће из кога се институт рада на даљину касније развио, док наредни део дефинише рад на даљину и разматра његове елементе. Четврта целина је посвећена наднационалним стандардима из ове области, укључујући стандарде Међународне организације рада и Европске уније. Пета се целина дотиче правног режима рада код куће и рада на даљину у домаћем праву, а шеста се бави радом на даљину у условима пандемије КОВИД-19, како

3 Charles Gottlieb, Jan Grobovšek, Markus Poschke, Fernando Saltiel, *Working from home in developing countries*, Bonn, 2020, 13.

4 Eurofound, *Living, working and COVID-19*, Luxembourg, 2020, доступно на адреси: <https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2020/living-working-and-covid-19>, 1. 5. 2021, 5.

у домаћем, тако и у упоредном праву. У последњем делу рада се износе закључна разматрања и представљају резултати истраживања, односно основаност почетних хипотеза.

Одлучио сам се за истраживање теме рада на даљину из двојаког разлога – први се тиче изузетног теоријског значаја овог института, а други његове практичне важности у условима пандемије, наступајуће економске кризе и наглог повећања броја радника који, у тим условима, свој рад обављају на даљину.

II Појам рада код куће

Рад код куће је атипичан облик радног ангажовања, односно радног односа, у коме запослени не обавља радне задатке за послодавца у оквиру његових пословних просторија, већ код своје куће или на неком другом месту, по свом избору, при чему није битно да ли запослени или послодавац обезбеђују предмете рада и опрему за рад. Како стандардни облик радног односа подразумева присуство радника у просторијама послодавца, при чему послодавац има могућност да непосредно врши управљачка овлашћења према запосленом, рад код куће представља посебну врсту радног односа код кога се одређена послодавчева овлашћења смањују или у потпуности губе. На овај начин, долази до изостанка непосредне контроле запосленог од стране послодавца, последичног повећања аутономије запосленог, те се и само постојање правне подређености у овом случају оспорава. Управо из тог разлога је рад код куће често сматран независним радом, који се обавља од стране предузетника, а не запослених.⁵ Са друге стране, у делу теорије и законодавства, радник код куће се квалификује као економски зависан радник, *слично-зайослени*, пошто не ужива такав степен економске самосталности као предузетник,⁶ док је став домаћег законодавца да рад код куће представља вид радног односа,⁷ о чему ће више речи бити у наредним деловима овог рада. Аутор сматра да је од пресудног значаја да ли послодавац сноси терет пословања или не, па у случају позитивног одговора треба сматрати да је реч о запосленом који у оквиру радног односа ради код куће, односно на даљину.

5 Љубинка Ковачевић, *Правна субординација у радном односу и њене границе*, Београд, 2013, 315–316.

6 Б. Лубарда (2012), 354.

7 Закон о раду, *Службени гласник РС*, бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017 – одлука УС, 113/2017 и 95/2018 – аутентично тумачење, чл. 42 ст. 1.

III Појам рада на даљину

Рад на даљину подразумева да радник обавља своје радне задатке ван пословних просторија послодавца, код своје куће, у другим просторијама по свом избору или на путу, непрестано крећући се, и то посредством информационо-комуникационих технологија, односно уређаја са екраном (рачунари, телефонски уређаји и др.). Путем светске мреже послодавац упућује радне налоге и запослени доставља извештаје о свом раду, укључујући и оне запослене који своје радне задатке обављају у центрима за комуникацију (*call centres*), који се могу налазити и у другој држави у односу на послодавца.⁸ Како су уређаји са екраном неопходни за извођење овог атипичног облика радног ангажовања, од суштинске је важности уговором о раду на даљину утврдити да ли ће послодавац обезбедити неопходну опрему и извршити уградњу, на који ће се начин користити опрема и како ће се штити осетљиви подаци током рада.⁹

У теорији се износи став да постоје три неспорна, обавезна елемента појма рада на даљину: 1) рад се обавља посредством информационо-комуникационих технологија; 2) рад се обавља ван пословних просторија послодавца; 3) рад се редовно обавља на такав начин.¹⁰ Кад је, пак, реч о елементу добровољности, исти је предвиђен као обавезан Оквирним споразумом о раду на даљину,¹¹ али избијањем пандемије КОВИД-19 прелазак са редовног на овај атипични облик радног ангажовања није увек био добровољан, но обавезан, о чему ће бити више речи у наставку рада. Аутор је става да би се у свему требало водити решењима која су превиђена напред наведеним Споразумом. Стога, и елемент добровољности би представљао обавезан елемент рада на даљину. Иако се рад код куће и рад на даљину додирују кад је реч о обављању престација од стране запосленог ван просторија послодавца, разлике између ових облика радног ангажовања се уочавају у употреби информационо-комуникационих технологија, односно уређаја са екраном, пошто се код рада на даљину овај аспект додатно истиче.¹² Око овог

8 Vittorio Di Martino, *The high road to teleworking*, Geneva, 2001, 12–13.

9 Б. Лубарда (2012), 355.

10 Љубинка Ковачевић, „Рад на даљину – правни аспекти“, *Социјална права и економска криза: Дванаести златиборски правнички дани. Зборник радова са Савештовања правника, Златибор, 1–3. октобар 2009* (ур. Боривоје Шундерић, Бранко Лубарда, Предраг Јовановић), Београд, 2009, 3.

11 Оквирни споразум о раду на даљину из 2002. године (*Framework agreement on telework*).

12 Tatsiana Ushakova, „El derecho de la OIT para el trabajo a distancia: una regulación superada o todavía aplicable?“, *Revista Internacional y Comparada de relaciones laborales y derecho del empleo* (eds. Alfredo Sánchez-Castañeda, Michele Tiraboschi), Rome, 2015, 2.

питања не постоји сагласност, а домаћи законодавац предвиђа да радни однос за обављање послова ван просторија послодавца подразумева рад на даљину и рад код куће, свдећи их на модалитете истог атипичног облика радног ангажовања.¹³ Упориште за такав став се налази у низу заједничких обележја: обављање послова ван пословних просторија послодавца, већа аутономија у раду и лакше усклађивање породичних и професионалних обавеза. С друге стране, и замерке које се упућују раду код куће и раду на даљину су највећим делом истоветне, а тичу се понајвише смањења могућности социјализације са осталим радницима, снижавање стопе синдикализма, угрожавања приватности запосленог и замагљивања границе између света рада и породице, односно радног времена и времена одмора запосленог.¹⁴ Занимљиво је гледиште да је разлика између рада код куће и рада на даљину у дужини трајања аранжмана, односно да ли је рад ван просторија послодавца алтернативни, привремени начин обављања радних задатака или не.¹⁵ Уколико је реч о трајном и редовном аранжману, такав начин обављања рада би представљао рад на даљину. Мишљење аутора је да важно питање прављења разлике између рада код куће и рада на даљину није довољно теоријски и практично обрађено, те су неопходна додатна разматрања у будућности.

У светлу нових информационо-комуникационих технологија, посебно се истиче проблем испољавања управљачих овлашћења послодавца у виду претеране контроле запослених. Наиме, она се може вршити помоћу платформи путем којих запослени обавља престације рада, а може ићи чак до снимања запосленог уз помоћ веб-камере током читавог радног времена, па се у теорији, са правом, поставило питање законитости таквог поступања послодавца.¹⁶ У начелу, такво поступање било би забрањено, осим уколико се контрола запослених не би могла постићи применом других мера којима би се мање утицало на право на приватност запослених.

13 Закон о раду, чл. 42 ст. 2.

14 Andrijana Bilić, „Rad na daljinu prema međunarodnom, europskom i hrvatskom radnom zakonodavstvu“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, br. 3/2011, 631.

15 International Labour Organization, Unija poslodavaca Crne Gore, *Vodič za poslodavce: Rad od kuće kao odgovor na pandemiju COVID-19*, Ženeva, 2020, 4.

16 Eleni Frantziou, The right to privacy while working from home (‘WFH’): why employee monitoring infringes Art 8 ECHR, доступно на адреси: <https://uklabourlawblog.com/2020/10/05/the-right-to-privacy-while-working-from-home-wfh-why-employee-monitoring-infringes-art-8-echr-by-elene-frantziou/>, 9. 4. 2021, интернет извор без броја стране.

IV Међународни стандарди од значаја за уређивање рада на даљину

1. Општа разматрања

Рад на даљину, као институт радног права, доживео је свој препород развојем информационо-комуникационих технологија, те је прерастао у примамљиву алтернативу послодавцима и запосленима услед смањења цене опреме са екраном и једновременог повећања цене превоза радника.¹⁷ Узевши то у обзир, постаје јасно зашто су социјални партнери, а пре свега синдикалне организације, истрајале у захтевима да се овај атипични облик радног ангажовања уреди на међународном и комунитарном нивоу. Ова решења су остварила значајан утицај и на унутрашње право држава широм света. На тај начин је попуњена правна празнина чије постојање је остављало могућности злоупотребе, пре свега од стране послодавца. Аутор је става да су наднационални прописи такође извршили утицај на домаће радно право, али у недовољној мери, пошто у српском праву нису јасно и недвосмислено уређени сви аспекти рада код куће и рада на даљину.

2. Стандарди Међународне организације рада

Међународна организација рада (*International Labour Organization*) се дужи период није бавила питањем рада који се обавља ван пословних просторија послодавца, иако се у једној од првих конвенција – Конвенцији бр. 26 од 1928. године,¹⁸ непосредно наводи да свака држава која ратификује ову Конвенцију има обавезу да установи механизам којим ће се утврдити минималне зараде за запослене у одређеним занатима, посебно укључујући оне раднике који раде код куће.¹⁹ То је и разумљиво, јер се у периоду оснивања Међународне организације рада Европа налазила у фази убрзане индустријализације, што је важило за цео свет после Другог светског рата. Рад код куће је био изузетак који је потврђивао правило да се рад скоро увек обавља у кругу пословних просторија послодавца – у предузећима. Наступањем великог техничко-технолошког развоја с краја 20. века, посредством опреме са екрани-

17 Vittorio Di Martino, Linda Wirth, „Telework: a new way of working and living“, *International Labour Review*, Nr. 5/1990, 534.

18 Конвенција бр. 26 о механизму за утврђивање минималне зараде из 1928. године (C026 – *Minimum Wage-Fixing Machinery Convention*).

19 International Labour Organization, *Working from home: Estimating the worldwide potential*, Geneva, 2020, доступно на адреси: https://www.ilo.org/global/topics/non-standard-employment/publications/WCMS_743447/lang-en/index.htm, 9. 4. 2021, 6.

ма која постаје доступна широкој јавности, учинило се неопходним да се рад ван просторија послодавца уреди на међународном нивоу, у виду конвенције Међународне организације рада.

Конвенција бр. 177 о раду код куће од 1996. године је прва (и тренутно једина) конвенција која уређује питање рада код куће, односно рада на даљину.²⁰ Радник код куће је дефинисан као радник који плаћени рад обавља од своје куће или из било којих других просторија по своме избору, изузев пословних просторија послодавца, а у циљу стварања производа или пружања услуга које је одредио послодавац. Није битно да ли послодавац или запослени обезбеђују неопходну опрему и материјал за рад.²¹ Изузетак представља радник који поседује такав степен аутономије и економске независности да се по праву државе која ратификује ову Конвенцију има сматрати независним радником, односно предузетником.²² Према томе, категорија *економски зависних радника*, коју чини знатан удео међу радницима код куће и радницама на даљину, ће се у начелу сматрати запосленима, уживајући при томе сву заштиту радног законодавства. Конвенција такође прокламује једнакост третмана радника код куће, односно на даљину и осталих радника, укључујући али не ограничавајући се на право на синдикално организовање, заштиту од дискриминације, заштиту здравља и безбедност на раду, висине зараде, обавезног здравственог осигурања, могућности стручног оспособљавања и усавршавања, година старости за заснивање радног односа и материнске заштите.²³ На тај начин се посебно наглашава обавеза држава које ратификују Конвенцију да осигурају заштиту оних права радника код куће/на даљину чије су повреде најчешће, и које представљају најзначајније разлоге за споро и тешко прихватање модела рада код куће/на даљину од стране синдиката и запослених. Даље, у Конвенцији се још једном прокламује да се национални прописи о заштити здравља и безбедности на раду имају применити и на раднике код куће/на даљину, узимајући у обзир посебне карактеристике овог рада, тако да обављање одређених врста рада, односно рада у коме је неопходно коришћење одређене врсте штетних материја се не може организовати као рад код куће, односно на даљину.²⁴ Овиме

20 Конвенција бр. 177 о раду код куће из 1996. године (C177 – *Home Work Convention*).

21 Конвенција бр. 177 о раду код куће из 1996. године (C177 – *Home Work Convention*), чл. 1 ст. 1.

22 Конвенција бр. 177 о раду код куће из 1996. године (C177 – *Home Work Convention*), чл. 1 ст. 2.

23 Конвенција бр. 177 о раду код куће из 1996. године (C177 – *Home Work Convention*), чл. 4.

24 Конвенција бр. 177 о раду код куће из 1996. године (C177 – *Home Work Convention*), чл. 7.

се додатно осигурава заштита здравља и безбедност радника код куће/на даљину, пре свега из разлога што се рад са повећаним ризиком ни под којим условима не може обављати ван круга пословних просторија послодавца.

Једновремено са Конвенцијом бр. 177, изгласана је и Препорука бр. 184 о раду код куће од 1996. године.²⁵ Препорука, у односу на Конвенцију, предвиђа низ нових обавеза држава које је акцептирају, а постојеће даље разрађује. Установљен је посебан систем надзора над обављањем рада код куће/на даљину, где се послодавац обавезује да обавести надлежни орган када уговара рад код куће/на даљину по први пут.²⁶ Минималне године старости за заснивање радног односа морају бити поштоване и код рада код куће/на даљину,²⁷ а препреке за синдикално удруживање радника који раде код куће/на даљину треба да буду одстрањене сходно члану 10. У одељку посвећеном заради, прокламује се да висина минималне зараде радника код куће/на даљину мора бити утврђена путем социјалног дијалога, а предвиђа се заштита и за оне раднике код куће/на даљину који раде по радном учинку. Послодавци се обавезују да сnose трошкове одржавања опреме и система веза, те се радници код куће/на даљину додатно штите на овај начин од непредвиђених издатака у вези са обављањем рада.²⁸ Посебно осетљиво питање се тиче прављења разлике између радног времена и времена одмора радника код куће/на даљину, тим пре што нове информационе технологије пружају могућност непрестане комуникације између радника који послове обавља на овај начин и послодавца. С тим у вези, Препорука налаже поштовање права радника код куће/на даљину на дневни, недељни и годишњи одмор, као и привремено одсуство са рада услед болести.²⁹ Такође прокламована су права радника код куће/на даљину на социјалну, материнску и заштиту у случају отказа, у свему једнака правима радника који своје престације обављају у просторијама послодавца.³⁰

25 Препорука бр. 184 о раду код куће из 1996. године (*R184 – Home Work Recommendation*).

26 Препорука бр. 184 о раду код куће из 1996. године (*R184 – Home Work Recommendation*), чл. 6.

27 Препорука бр. 184 о раду код куће из 1996. године (*R184 – Home Work Recommendation*), чл. 10.

28 Препорука бр. 184 о раду код куће из 1996. године (*R184 – Home Work Recommendation*), чл. 13–16.

29 Препорука бр. 184 о раду код куће из 1996. године (*R184 – Home Work Recommendation*), чл. 23–24.

30 Препорука бр. 184 о раду код куће из 1996. године (*R184 – Home Work Recommendation*), чл. 25–26.

Република Србија није ратификовала Конвенцију бр. 177 нити акцептирала Препоруку бр. 184 ни 25 година после њиховог усвајања у оквиру Међународне организације рада. Како је само 11 држава ратификовало Конвенцију бр. 177 (јуни 2021. године), аутор је мишљења да је разлог изузетно малог броја ратификација тај што државе не желе да се обавезу на једнакост третмана радника код куће, односно радника на даљину и осталих радника, чиме се први стављају у неповољан положај. Имајући у виду околности у вези са избијањем пандемије заразне болести КОВИД-19, а које су условиле да због мера заштите од ширења вируса око 68% светске популације живи у државама у којима је обавезно или препоручено обустављање рада у пословним просторијама послодавца,³¹ аутор је мишљења да је неопходно у што скоријем року ратификовати Конвенцију бр. 177, водећи се искуствима организовања рада на даљину стеченим током прве године пандемије, имајући посебно у виду да многи послодавци желе да наставе са организацијом рада на овај начин и након окончања пандемије.³²

3. Право Европске уније

Европска унија је основана, између осталог, са циљем унапређења заједничког тржишта, укључујући тржиште радне снаге, развоја људских ресурса и поспешивања социјалног дијалога међу запосленима и послодавцима.³³ Да би ти циљеви били испуњени, државе чланице су делегирале део националног суверенитета на комунитарне институције, са правом да доносе правила – уредбе или упутства – директиве. Користећи се овим могућностима, усвојене су Директива 97/81/ЕЗ о раду с непуним радним временом³⁴ и Директива 99/70/ЕЗ о раду на одређено време,³⁵ којима се утврђују минимални захтеви и спречавају могуће

31 International Labour Organization Monitor, *COVID-19 and the world of work. Third edition*, Geneva, 2020, доступно на адреси: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_743146.pdf, 1. 5. 2021, 2.

32 McKinsey Global Institute, *The future of work after COVID-19*, San Francisco, 2021, доступно на адреси: <https://www.mckinsey.com/featured-insights/future-of-work/the-future-of-work-after-covid-19>, 1. 5. 2021, 37.

33 Споразум о социјалној политици закључен између држава чланица Европске заједнице, осим Уједињеног Краљевства Велике Британије и Северне Ирске из 1992. године (*Agreement on social policy concluded between the Member States of the European Community with the exception of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*).

34 Директива 97/81/ЕЗ о раду с непуним радним временом (*Council Directive 97/81/EC of 15 December 1997 concerning the Framework Agreement on part-time work concluded by UNICE, CEEP and the ETUC – Annex: Framework agreement on part-time work*, OJ L 14, 20. 1. 1998).

35 Директива 99/70/ЕЗ о раду на одређено време (*Council Directive 1999/70/EC of 28 June 1999 concerning the framework agreement on fixed-term work concluded by ETUC, UNICE and CEEP*, OJ L 175, 10. 7. 1999).

злоупотребе ових флексибилних облика радног ангажовања од стране послодавца. За разлику од напред наведених решења, кад је реч о раду на даљину (и раду код куће), 2002. године је закључен Оквирни споразум о раду на даљину (Оквирни споразум), али не у виду директиве Европске уније,³⁶ већ као један од четири *аутономна споразума*, и то из разлога што се сматрало да је практичнија имплементација споразума од стране самих социјалних партнера који су и учествовали у преговорима за његово закључивање.³⁷ Наиме, преговори су трајали две године, а Европска комисија је проценила да постоји десет милиона радника на даљину у оквирима ЕУ.³⁸ Иако је број радника на даљину у порасту у последњих 30 година у целој ЕУ, приметна је разлика међу државама чланицама, где проценат радника који раде на даљину бар четвртину свог радног времена износи од 1.6% у Бугарској до 15.2% у Чешкој.³⁹ Разлика се може објаснити брзином техничко-технолошког развоја, али и специфичностима економског система и радном културом држава.⁴⁰ Наведени подаци говоре о изузетној важности питања рада на даљину, те је јасније зашто су социјални партнери преговарали током дужег периода. Такође је значајно приметити да је током преговора нагласак стављен на опасности по безбедност и здравље радника на даљину који су скопчани са новим информационо-комуникационим технологијама, мислећи пре свих на психосоцијалне, а не на физичке ризике.⁴¹

Сам Оквирни споразум дефинише рад на даљину као рад који се обавља помоћу информационо-комуникационих технологија ван пословних просторија послодавца, и то редовно.⁴² Ниједна страна радног односа нема овлашћење да захтева организовање рада на даљину, тако да прелазак запосленог на рад на даљину мора бити пропраћен изменама индивидуалног или колективног уговора о раду. Средишњу тачку Оквирног споразума чини члан 4, где се констатује да радници на даљину уживају у потпуности иста права, зајамчена законом или колективним уговором, као и упоредиви радници који раде у кругу послов-

36 Zoltán Bankó, „Telework in Hungary – legislative, jurisdictional and labour market policy experiences“, *Hungarian labour law e-journal*, Nr. 2/2016, 94.

37 Anne Davies, *EU labour law*, Cheltenham, 2012, 193.

38 Roger Blanpain, *European labour law*, Alphen aan den Rijn, 2012, 515–516.

39 Christina Hießl, *Basics on european social law*, Wien, 2012, 7.

40 Lutz Gschwind, Oscar Vargas, Telework and its effects in Europe, доступно на адреси: <https://www.elgaronline.com/view/edcoll/9781789903744/9781789903744.00007.xml>, 6. 5. 2021, 70.

41 Mella Mendez Lourdes, „New limits of ICTs at work. The right to disconnect from them“, *Labour law reforms in Eastern and Western Europe* (ed. Tomas Davulis), Brussels, 2007, 310.

42 Оквирни споразум о раду на даљину из 2002. године, чл. 2.

них просторија послодавца.⁴³ На тај начин се радници на даљину штите од дискриминације, али ипак недовољно и непотпуно, пошто се они у свом раду сусрећу са друкчијим врстама проблема у односу на упоредиве раднике, те радницима на даљину треба обезбедити и посебну заштиту.⁴⁴ Осетљива питања заштите података и заштите приватности су регулисана овим Оквирним споразумом како би се уважиле све посебности рада на даљину, те зато што она долазе до изражаја више него код радника у стандардном радном односу.⁴⁵ Послодавац има обавезу да обезбеди, инсталира и одржава опрему неопходу за обављање рада на даљину, а у случају да запослени користи своју опрему, послодавац је дужан да надокнади све трошкове коришћења и одржавања опреме.⁴⁶ Заштита здравља и безбедности на раду се осигурава радницима на даљину тако што се наводи да ова област мора бити уређена у свему у складу са Директивом 89/391/ЕЕЗ, о којој ће бити речи у наставку рада.⁴⁷ Такво решење је изузетно значајно имајући у виду да рад на даљину може у појединим случајевима да води до већег стреса и исцрпљености радника но рад који се редовно обавља у оквиру пословних просторија послодавца.⁴⁸ Кад је реч, пак, о организацији рада, прокламује се право радника на даљину да сам управља организацијом свог радног времена, као и право на стручно усавршавање и оспособљавање, поготову у вези са опремом са екраном коју користе у свом раду.⁴⁹ Ефективно вршење колективних радних права (пре свега права на штрајк) представља проблем кад је реч о радницима који раде на даљину, пошто се тиме угрожава постојање индустријске демократије.⁵⁰ Зато се ово питање, у складу са чланом 11 Оквирног споразума, уређује тако што се радницима на даљину признају истоветна колективна права као и осталим

43 С. Hießl, 8.

44 Љубинка Ковачевић, „Комунитарноправна начела заштите запослених са атипичним радним односом“, *Право и њиврега*, бр. 5–8/2009, 697.

45 Erika Kovács, „Regulatory techniques for ‘virtual workers’“, *Hungarian labour law e-journal*, Nr. 2/2017, 9.

46 Оквирни споразум о раду на даљину из 2002. године, чл. 7.

47 Директива о увођењу мера за подстицање побољшања безбедности и здравља радника на раду из 1989. године (*Council directive 89/391/EEC on the introduction of measures to encourage improvements in the safety and health of workers at work*).

48 Eurofound, International Labour Organization, *Working anytime, anywhere: the effects on the world of work*, Luxembourg, 2017, доступно на адреси: <https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2017/working-anytime-anywhere-the-effects-on-the-world-of-work>, 1. 5. 2021, 33.

49 Оквирни споразум о раду на даљину из 2002. године, чл. 9.

50 Sidnei Machado, „La réglementation du télétravail au Brésil“, *Revue de droit comparé du travail et de la sécurité sociale*, Nr. 1/2021, 150–151.

радницима. Такође, представници запослених ће бити обавештени и консултовани од стране послодавца о увођењу рада на даљину, у складу са европским и националним законодавством, колективним уговорима и добрим обичајима.⁵¹

У пракси, овај *аутиномни споразум* је имплементиран на низ различитих начина у различитим државама чланицама ЕУ. Највећи број држава је посегнуо за социјалним дијалогом и колективним преговорима социјалних партнера на националном или гранском нивоу, уместо имплементације путем закона, што је и био разлог недоношења директиве о раду на даљину на нивоу ЕУ.⁵²

Директива 89/391/ЕЕЗ од 1989. године је донета ради побољшања безбедности и здравља на раду свих радника у оквиру ЕУ. Члан 5 прокламује дужност послодавца да осигура безбедност и здравље радника у сваком *аспекту повезаним с радом*, тако да нема основа да се из примене напред наведене Директиве искључе радници ангажовани у атипичном облику радног ангажовања, међу њима и радници на даљину и радници код куће. Сматрајући исто, социјални партнери су, приликом закључивања Оквирног споразума, питање безбедности и заштите на раду препустили Директиви 89/391/ЕЕЗ, задовољивши се прокламацијом да ова област мора бити уређена у складу са већ утврђеним стандардима ЕУ.

За рад на даљину и рад код куће је такође значајна и Директива 90/270/ЕЕЗ од 1990. године пошто уређује област заштите безбедности и здравља на раду оних радника који своје радне задатке обављају посредством опреме са екраном.⁵³ Послодавци имају обавезу да спроведу анализу радних места и процене опасности којима су запослени који користе опрему са екраном у раду изложени, а пре свега мислећи на ризике везане за вид и психичко здравље, посебно за стрес на раду. Избијањем пандемије заразне болести КОВИД-19, дошло је до наглог повећања радника који свој рад обављају на даљину или код куће, а са тим и до повећања броја повреда повезаних са изостанком ергономски прилагођене опреме за рад (столова, столица и сл.) и изолованости радника која води психичким проблемима,⁵⁴ укључујући несаницу, нерво-

51 R. Blanpain, 519–520.

52 A. Davies, 193.

53 Директива о минималним захтевима у погледу безбедности и заштите здравља на раду који се обавља посредством опреме са екраном из 1990. године (*Council directive 90/270/EEC on the minimum safety and health requirements for work with display screen equipment (fifth individual Directive within the meaning of Article 16 (1) of Directive 87/391/EEC)*).

54 Jeff Wilsen, „The pandemic of work-from-home injuries“, *The New York Times*, 2020, 8.

зу, поремећај комуникације са другим члановима заједнице и целокупног погоршања душевног здравља.⁵⁵

V Правни режим рада на даљину у домаћем радном праву

Рад код куће је у домаћем праву први пут уређен још Законом о радњама Краљевине Србије од 1910. године,⁵⁶ и то у делу који се тиче радника-помоћног особља у радњама, установљавајући да се под тим појмом имају сматрати сви радници, *било да раде у локалима власника радње или код своје куће за рачун овога* (истакао И.Ц.), изједначавајући у свим правима раднике који раде у кругу пословних просторија послодавца и раднике код куће.⁵⁷ Стандарди који су постављени на тај начин, остали су исти до данас.

Закон о раду од 2005. године раду на даљину и раду код куће посвећује два члана у оквиру одељка 8 – „Радни однос за обављање послова ван просторија послодавца“. На основу самог назива одељка да се закључити да, у позитивном српском праву, радници који обављају послове ван круга пословних просторија послодавца се сматрају запосленима, односно заснивају радни однос, што даље потврђује став 1 члана 42. Водећи се тиме да не постоје јасно утврђене разлике између рада код куће и рада на даљину, законодавац поистовећује ове атипичне облике радног ангажовања, избегавајући додатну терминолошку конфузију.⁵⁸ У светлу искустава стечених организовањем рада на даљину током прве године пандемије, аутор овакво гледиште законодавца сматра неоправданим, пошто је реч о уговорима који су садржински различити. Закон о раду уважава посебност послова који се обављају ван просторија послодавца, те из тог разлога предвиђа додатне одредбе које уговор о раду треба да садржи, сврставајући их у шест тачака:

1) *шрајање радног времена према нормативима рада*⁵⁹ – услед примене модерних информационо-комуникационих технологија, а пре свега опреме са екраном и светске мреже, долази до „замагљивања границе“ између радног времена и времена одмора, те се радник код куће/на даљину налази у опасности да практично наставља да ради и након завршетка пуног радног времена, што кроз дуге временске периоде може негативно утицати на његово психо-физичко здравље;

55 Anna Musiala, „Le travail à distance dans le contexte socio-economique Polonais“, *Revue de droit comparé du travail et de la sécurité sociale*, Nr. 1/2021, 187.

56 Закон о радњама, *Српске новине*, 29. 6. 1910.

57 Закон о радњама, чл. 46 ст. 1.

58 Закон о раду, чл. 42 ст. 2.

59 Закон о раду, чл. 42 ст. 3 тач. 1.

2) *начин вршења надзора над радом и квалитетом обављања послова зайосленој*⁶⁰ – како радник код куће/на даљину своје престације рада обавља ван пословних просторија послодавца, последично долази до смањења одређених управљачких овлашћења послодавца, а пре свега могућности контроле рада радника. Имајући то у виду, законодавац предвиђа као обавезну одредбу и ону која ће утврдити конкретан, јасан и прецизан начин вршења контроле послова радника код куће/на даљину;

3) *средства за рад за обављање послова које је послодавац дужан да набавља, инсталира и одржава*⁶¹ – неопходно је установити која средства ће обезбедити из својих средстава послодавац како не би дошло до накнадних неспоразума, укључујући средства везе и опрему са екраном;

4) *коришћење и употреба средстава за рад зайосленој и накнаду трошкова за њихову употребу*⁶² – уколико сва или део средстава неопходних за рад код куће/на даљину обезбеђује сам запослени, потребно је установити која су то средства и у којој висини ће послодавац надокнадити трошкове њихове употребе. Разлог за обавезност овакве одредбе се може тражити у чињеници да упоредив радник, који своје послове обавља у просторијама послодавца, по правилу не користи и не троши сопствена средства за рад, већ средства послодавца, па би у том случају радник код куће/на даљину био стављен у неповољнији положај у односу на упоредивог радника.

5) *накнаду других трошкова рада и начин њиховој ујврђивања*⁶³ – ова одредба представља генералну клаузулу, недовољно јасно одређену, која би у пракси могла да постане тзв. „каучук норма“. Општа формулација *накнаде других трошкова рада* може бити врло растегљива, те се самим тим јавља могућност злоупотреба, пре свега од стране послодавца. Проблем је утолико већи када се сагледа његова димензија из угла члана 105 Закона о раду, у коме је, између осталог, наведено да примање запосленог из ове тачке не чини зараду у смислу Закона о раду. Другим речима, како се не сматра делом зараде, накнада других трошкова рада не садржи порез и доприносе који се исплаћују из зараде, те се на овај начин могу вршити разне злоупотребе, укључујући исплату фиктивних трошкова рада раднику код куће/на даљину уместо зараде, чиме би била извршена пореска утаја. Аутор је мишљења да је посреди омашка законодавца начињена приликом формулисања члана 105, те би исту требало што пре исправити, иако она обитава у Закону о раду дужи низ година.

60 Закон о раду, чл. 42 ст. 3 тач. 2.

61 Закон о раду, чл. 42 ст. 3 тач. 3.

62 Закон о раду, чл. 42 ст. 3 тач. 4.

63 Закон о раду, чл. 42 ст. 3 тач. 5.

б) *група права и обавезе*⁶⁴ – још једна генерална клаузула чије значење није још увек јасно утврђено у домаћој пракси, унета највероватније како би се обухватиле све могуће ситуације везане за рад ван пословних просторија послодавца.

Прокламован је једнак третман радника који обављају рад код куће и рад на даљину са радницима који раде на истим пословима у просторијама послодавца, тако што им се јемчи једнака основна зарада.⁶⁵ Одредбе Закона о раду о распореду радног времена, прекорвременом раду, прерасподели радног времена, ноћном раду, одморима и одсуствима се такође примењују.⁶⁶ Ова одредба је изузетно значајна из разлога што се њоме онемогућавају злоупотребе рада код куће/на даљину које би могле да буду извршене од стране послодавца тако што би за исте послове, на којима распоређени запослени имају исте обавезе и одговорности, одредио различиту основну зараду. Наведено решење је у свему усклађено са Оквирним споразумом о раду на даљину од 2002. године. Такође, рокови за обављање рада не могу бити тако одређени да се запосленом онемогућава да користи своја права на дневни, недељни и годишњи одмор, чиме се запослени законским путем штити од опасности неограниченог обављања рада којој је реално изложен кад рад обавља код куће/на даљину.⁶⁷

Члан 43 Закона о раду је предвиђао да рад ван просторија послодавца запослени обавља сам или са члановима своје уже породице, у име и за рачун послодавца, што је представљало одступање од личног извршавања рада као битног обележја индивидуалног радног односа. Имајући у виду да рад код куће/рад на даљину представља рад у оквиру радног односа, ова омашка је отклоњена тако што је члан обрисан 2014. године.⁶⁸ Штитећи запослене, друга лица и животну средину, законодавац је предвидео да се ван пословних просторија послодавца могу обављати послови који нису опасни, штетни по здравље или по животну средину.⁶⁹ Како послодавац нема непосредан надзор над процесом рада који се обавља ван његових пословних просторија, оправдано је решење према коме такве послове послодавац ни не може организовати на начин да се обављају без његовог непосредног надзора и контроле. Пошто радник код куће/на даљину обавља послове у име и за рачун послодавца, а ризик пословања пада искључиво на послодавца, овакво

64 Закон о раду, чл. 42 ст. 3 тач. 6.

65 Закон о раду, чл. 42 ст. 4.

66 Закон о раду, чл. 42 ст. 5.

67 Закон о раду, чл. 42 ст. 6.

68 Закон о изменама и допунама Закона о раду, *Службени гласник РС*, бр. 75/14, чл. 16.

69 Закон о раду, чл. 44.

решење поред тога што штити запосленог, друга лица и животну средину, такође штити и самог послодавца.

Аутор је мишљења да је неопходно извршити измене и допуне одељка који уређује рад ван просторија послодавца, при чему би пре свега требало сврстати накнаду трошкова рада радника код куће/на даљину у примања која чине зараду. Са друге стране, неопходно је раздвојити институт радног односа за обављање послова ван пословних просторија послодавца на два засебна института – рад код куће и рад на даљину, пошто између њих постоји значајна разлика, а која се, пре свега, огледа у коришћењу информационо-комуникационих технологија током обављања рада. Такође, недостатак практиковања рада ван просторија послодавца у Србији је условио мало интересовања за поменути институт. Избијањем пандемије заразне болести КОВИД-19, ово стање се променило. Мишљења сам да би по окончању пандемије требало анализирати сва стечена искуства и приступити ревидирању постојећих законских решења, док ће несумњиво и правна пракса дати свој допринос приликом разрађивања елемената из члана 42 став 3 Закона о раду.

VI Правни режим рада на даљину током пандемије КОВИД-19 и његово критичко преиспитивање

1. Општа разматрања

Избијањем пандемије, највећи број држава је приступио ригорозним мерама забране кретања становништва и обавезном држању удаљености од најмање два метра, што се у огромној мери одразило на пословање привредних субјеката, док се у правима појединих држава пандемија имала сматрати вишом силом, како би се додатно олакшавао положај послодавца.⁷⁰ Процене су да је током првог квартала изгубљено 4,5% радних сати услед смањења пословања изазваног пандемијом, што је еквивалент 130 милиона послова са радним временом од 48 часова недељно.⁷¹ Кад је реч о Србији, током другог квартала 2020. године је изгубљено приближно 14,8% радних сати, еквивалентно 510 хиљада послова са пуним радним временом.⁷² Смањење радних активности није се догодило у истој мери у свим деловима света, те су одређени реги-

70 Frank Hendrickx, Simon Taes, Mathias Wouters, „Covid-19 and labour law in Belgium“, *European Labour Law Journal*, Nr. 11/2020, 285.

71 International Labour Organization Monitor, 4.

72 Међународна организација рада, *КОВИД-19 и светл прада: брза процена утицаја на запошљавање и мере политике*, Женева, 2020, 7.

они несразмерно више погођени.⁷³ С тим у вези, пандемија није битно утицала на смањење броја економских миграната из држава трећег света ка Европској унији.⁷⁴ Неке државе су пронашле погодне моделе за сузбијање ширења вируса и свеле утицај на привреду на најмању могућу меру,⁷⁵ док је пандемија у другим државама изазвала опасност по основна радна права радника, а милиони људи су остали без икаквих прихода, те су порасли трошкови школовања и живота.⁷⁶ У Европи су 2020. године, примера ради, четири од десет радника почели да раде код куће, односно на даљину, у поређењу са 19% радника који су радили на даљину 2015. године.⁷⁷ Највеће повећање броја запослених који своје престације рада обављају на даљину се десило у државама које су највише погођене вирусом и у онима у којима је пре избијања пандемије велики део радника већ обављао послове ван просторија послодавца. Финска предњачи, са бројем од око 60% запослених који су почели да раде на даљину.⁷⁸ У Јапану је мање од 13% радника било у могућности да ради код куће или на даљину у марту месецу 2020. године, и то из низа разлога, укључујући употребу личних печата.⁷⁹ Премда је у црногорском праву институт рада на даљину непотпуно уређен, владине мере по избијању пандемије су послодавцима омогућиле да у пракси организују рад својих запослених на овај начин.⁸⁰ Уопштено гледано, док синдикати пажљиво анализирају предности и мане које рад на даљину са собом носи, послодавци имају позитивно мишљење о повећању броја радника који своје радне задатке обављају на даљину.⁸¹ У теорији се напомиње

73 *Ibid.*

74 Terence Hogarth, *COVID-19 and the demand for labour and skills in Europe: early evidence and implications for migration policy*, Brussels, 2021, 17.

75 International Labour Organization Monitor, *COVID-19 and the world of work*, Fourth edition, Geneva, 2020, доступно на адреси: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-dgreports/-dcomm/documents/briefingnote/wcms_745963.pdf, 1. 5. 2021, 5.

76 International Labour Organization, *Issue paper on COVID-19 and fundamental principles and rights at work*, Geneva, 2020, доступно на адреси: https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/how-the-ilo-works/departments-public-offices/governance/fprw/WCMS_757247/lang-en/index.htm, 1. 5. 2021, 2–3.

77 Manuela Samek Ludovici, *The impact of teleworking and digital work on workers and society*, Luxembourg, 2021, 19–20.

78 International Labour Organization, *Teleworking during the COVID-19 pandemic and beyond*, Geneva, 2020, доступно на адреси: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-ed_protect/-protrav/-travail/documents/instructionalmaterial/wcms_751232.pdf, 5. 5. 2021, 3.

79 *Ibid.*

80 International Labour Organization, *Legal analysis of the regulation and implementation of „teleworking“ in Montenegro’s labour framework*, Geneva, 2021, доступно на адреси: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-europe/-ro-geneva/-sro-budapest/documents/publication/wcms_774979.pdf, 5. 5. 2021, 10.

81 Brenda Barrett, Malcolm Sargeant, *Telework in the European Union*, Modena, 2010, 4.

да послодавци имају такав став само у случају да је рад на даљину за њих економски исплативији облик радног ангажовања запослених,⁸² а у складу са овом тврђом је и решење из руског права, према коме уколико не постоји могућност да запослени обавља своје радне задатке на даљину, послодавац га може упутити на одсуство током кога ће запослени примати накнаду у износу од две трећине своје основне зараде, која може бити мања и од минималне зараде.⁸³

Иако су мере које су донете ради сузбијања пандемије погодиле целокупну привреду и све запослене, одређене категорије запослених су угрожене више од других. Међу угроженим категоријама радника су млади, неформални радници и жене. Наиме, постоји бојазан да би последице пандемије могле у значајној мери да угрозе напредак који је постигнут последњих деценија у погледу заштите наведених категорија радника, а посебно жена. Између осталог, жене чине већину радника у гранама и делатностима које су најтеже погођене економском кризом.⁸⁴ С друге стране, износи се мишљење да рад на даљину може бити начин да се у новонасталим околностима заштите оне социјалне групе које се налазе у најнеповољнијем положају на тржишту рада.⁸⁵ У Немачкој је омогућено одржавање рочишта пред Радним судовима посредством информационо-комуникационих технологија, не би ли се на тај начин избегле штетне последице по најугроженије категорије запослених, проистекле из прекида рада судова.⁸⁶ Како се пандемија одужила на преко годину дана, последице по привреду и тржиште радне снаге су постајале све веће, а повратак на стари режим рада се до даљег одлаже. Три могућа сценарија се стављају у изглед: 1) очекивани, који предвиђа постепен економски опоравак; 2) песимистични, према коме ће „нови таласи“ вируса изазвати додатна затварања у периоду који предстоји; 3) оптимистични, у коме ће се привреда у кратком року опоравити од економске кризе у потпуности.⁸⁷ Гледано са постојеће временске дистан-

82 Péter Sipka, Márton Leó Zaccaria, „The role of telework in modern labour law with special attention to the Hungarian law“, *Journal on Legal and Economic Issues of Central Europe* Nr. 3/2012, 24.

83 Elena Serebryakova, „La réglementation du télétravail à distance“, *Revue de droit comparé du travail et de la sécurité sociale*, Nr. 1/2021, 183.

84 International Labour Organization Monitor, *COVID-19 and the world of work. Fifth edition*, Geneva, 2020, доступно на адреси: https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/impacts-and-responses/WCMS_749399/lang--en/index.htm, 5. 5. 2021, 8.

85 Michele Tiraboschi, *Telework in Italy: the legal framework and the reality*, Modena, 2016, 8.

86 Adam Sagan, Christian Schüller, „Covid-19 and labour law in Germany“, *European Labour Law Journal*, Nr. 11/2020, 297.

87 International Labour Organization Monitor, *COVID-19 and the world of work. Fifth edition*, 11.

це, аутор је мишљења да је најреалнији песимистички сценарио. *Ново нормално* пословање, у условима непрестаних нових таласа ширења заразне болести КОВИД-19, подразумева организовање рада на даљину када год је то могуће, сходно природи и потребама посла, те сматрамо да ће број радника на даљину бити у даљем порасту. Такође, потребно је ојачати социјални дијалог између послодаваца и запослених, како би запослени били обавештени и свесни својих радних права, обавеза и одговорности у условима даљег ширења пандемије.⁸⁸

2. Правни режим рада на даљину током пандемије КОВИД-19 за време ванредног стања у домаћем праву

Почетком марта месеца 2020. године долази до појаве првих случајева оболелих од заразне болести КОВИД-19 и у Србији. Дана 15. марта 2020. године бива проглашено ванредно стање на територији целе државе.⁸⁹ Уследило је доношење Уредбе којом се регулише рад послодаваца током трајања ванредног стања.⁹⁰ Уредбом је било предвиђено да је *за време ванредног стања послодавац дужан да омогући запосленима обављање послова ван просторија послодавца (рад на даљину и рад код куће) на свим радним местима на којима је могуће организоваћи ипак рад у складу са општим акцијом и уговором о раду.*⁹¹ Овакво решење је врло лоше конципирано из разлога што само мањи део послодаваца својим општим актима или уговорима о раду са запосленима уређује питање рада ван просторија послодавца. У супротном, *послодавац може решењем омогућити запосленом обављање послова ван просторија послодавца, уколико му то организациони услови дозвољавају.*⁹² Свесни неприменљивости напред изнетог решења, доносиоци Уредбе су се определили да омогуће и осталим послодавцима да омогуће запосленима рад ван просторија послодавца. Приметно је да је формулација „дужан је“ из става 1 замењена формулацијом „може омогућити“, чиме се смисао члана 2 у потпуности губи и обесмишљава, јер послодавац може да одлучи да уопште не мења организацију рада, што је решење супротно оном у Шпанији, којим је била уведена дужност послодав-

88 International Labour Organization, *ILO Standards and COVID-19 (coronavirus)*, Geneva, 2020, доступно на адреси: https://www.ilo.org/global/standards/WCMS_739937/lang-en/index.htm, 10. 5. 2021, 8.

89 Одлука о проглашењу ванредног стања, *Службени гласник РС*, бр. 29/2020.

90 Уредба о организовању рада послодаваца за време ванредног стања, *Службени гласник РС*, бр. 31/2020.

91 Уредба о организовању рада послодаваца за време ванредног стања, чл. 2 ст. 1.

92 Уредба о организовању рада послодаваца за време ванредног стања, чл. 2 ст. 2.

ца да омогући рад на даљину свим запосленима.⁹³ Поред тога, решење о раду ван просторија послодавца садржи само два обавезна елемента: 1) *тварање радног времена* и 2) *начин вршења надзора над радом зайосленог*,⁹⁴ чиме се дерогира члан 42 Закона о раду, према коме уговор о раду за обављање послова ван просторија послодавца има шест додатних одредаба у односу на стандардни уговор о раду. Последично, низ битних питања није био уређиван решењима, као што је обезбеђивање, инсталирање и одржавање средстава за рад.⁹⁵ Послодавац је, такође, у обавези да води евиденцију о оним запосленима који обављају рад ван просторија послодавца.⁹⁶ За разлику од домаћег права, у Мађарској је уредбом Владе дато право послодавцима да једнострано мењају битне елементе уговора о раду, укључујући и могућност да запосленог упуте на рад на даљину без његове сагласности,⁹⁷ што је слично решењу у Француској.⁹⁸ Члан 3 Уредбе прокламује да уколико послодавац није у прилици да услед природе посла организује рад код куће/рад на даљину својих запослених, обавезан је да своје пословање усклади са условима ванредног стања, тако што ће да организује рад у сменама (ако је то могуће и не изискује додатне трошкове), одложи службена путовања и пословне састанке одржава употребом информационо-комуникационих технологија.

Доносиоци Уредбе нису одредили највећи број лица која могу да обављају рад у истој смени, а формулација „не изискује додатне трошкове“ ствара могућност злоупотреба, јер трошкови могу бити и незнатни, а послодавац и у том случају може одбити да рад организује у сменама, те би било исправније да је коришћена формулација „не изискује несразмерне трошкове“, чиме би био успостављен компромис између јавног интереса да се организује рад у сменама како би се смањио контакт између запослених, и интереса послодавца да износ трошкова такве организације рада не буде несразмено висок.

Аутор је мишљења да Уредба није довољно прецизно уредила предметна питања, нити садржи потребне податке који могу да помог-

93 Manuel Antonio Garcia-Munoz Alhambra, „Covid-19 and labour law in Spain“, *European Labour Law Journal*, Nr.11/2020, 323.

94 Уредба о организовању рада послодавца за време ванредног стања, чл. 2 ст. 3.

95 Фондација Центар за демократију, *Пандемија КОВИД-19 и радна права у Србији*, Београд, 2020, доступно на адреси: <http://www.centaronline.org/sr/publikacija/1803/pandemija-covid-19-i-radna-prava-u-srbiji>, 10. 5. 2021, 9–10.

96 Уредба о организовању рада послодавца за време ванредног стања, чл. 2 ст. 4.

97 Tamás Gyulavári, „Covid-19 and Hungarian labour law: the ‘state of danger’“, *Hungarian labour law e-journal*, Nr. 1/2020, 125.

98 Tatiana Sachs, „Covid-19 and labour law in France“, *European Labour Law Journal*, Nr. 11/2020, 289.

ну послодавцу у организацији рада ван његових пословних просторија. Такав пропуст је учинио Уредбу непрактичном, те је прокламација коју садржи остала у домену теорије. Доказ за ту тврдњу је податак да је у априлу 2020. године 17% послодаваца у Србији у потпуности обуставило рад, а исто толико је организовало своје запослене да раде код куће/на даљину,⁹⁹ што је приближно за 20% мање него у Великој Британији.¹⁰⁰ С друге стране, ни једна мера заштите од отказа уговора о раду или других уговора о радном ангажовању није спроведена у Србији, чиме је додатно погоршан радноправни положај запослених,¹⁰¹ док су се радници из неформалне економије нашли у још неповољнијој ситуацији.¹⁰²

Даном укидања ванредног стања у Републици Србији, престала је да важи и Уредба о организовању рада послодавца за време ванредног стања. Последишно, у Србији више не постоји правни основ за омогућавање запосленима обављања послова ван просторија послодавца на основу решења, већ би требало приступити закључењу анекса уговора о раду, који ће обавезно садржати све додатне одредбе предвиђене чланом 42 Закона о раду.

VII Закључак

Рад код куће је, као институт радног права, настао у првој половини 19. века, заједно са настанком самог радног права. Зависни рад који се одвијао у просторијама радника пре тога времена не може се означити као рад код куће, јер тада радно право није ни постојало. Наглом индустријализацијом у 20. веку, рад код куће је маргинализован, пошто су се послови највећим могућим делом одвијали у оквиру пословних просторија послодаваца, односно у предузећима. Развојем модерних информационо-комуникационих технологија и опреме са екраном, долази до поновног интересовања за рад код куће и рад на даљину, па је број радника који своје престација рада обавља на овај начин нагло почео да расте крајем 20. века. Једновремено, оправдано се поставило питање да ли је рад на даљину облик радног односа или не, а одговор на ово питање је различит у теорији и пракси. Став аутора је да рад код куће/на даљину представља облик радног односа докле год послодавац сноси

99 Међународна организација рада, 25–26.

100 Keith Ewing, John Hendy, „Covid-19 and the Failure of Labour Law: Part 1“, *Industrial Law Journal*, Nr. 49/2020, 512.

101 Марио Рељановић, *Радна људска права у ванредном стању збој пандемије*, Београд, 2020, 5.

102 А 11 – Иницијатива за економска и социјална права, *Људска права у Србији током првој таласу коронавируса: од неутрања опасности до ванредног стања*, Београд, 2020, доступно на адреси: <https://www.a11initiative.org/wp-content/uploads/2020/10/Ljudska-prava-u-Srbiji-tokom-prvog-talasa-koronavirusa.pdf>, 10. 5. 2021, 15–16.

ризик пословања, без обзира на повећану аутономију радника и смањена управљачка овлашћења послодавца. Такође, поставило се питање истоветности рада код куће и рада на даљину, као атипичних облика радног ангажовања. Ни ова дилема није до краја решена. Аутор је мишљења да је реч о садржински различитим уговорима, те је неопходно направити и нормативну разлику у домаћем праву између рада на даљину, који се обавља уз употребу информационо-комуникационих технологија и традиционалног рада код куће, који најчешће нема никакве везе са њима. Међународна организација рада је раду код куће, односно раду на даљину, посветила само по једну конвенцију и препоруку, а Република Србија није ратификовала Конвенцију бр. 177, нити прихватила Препоруку бр. 184, као ни највећи број других држава. Сматрамо да је разлог у томе што државе не желе да се обавежу на једнак третман радника код куће/на даљину и радника који раде у просторијама послодавца. Овиме се радници код куће, односно на даљину стављају у неповољнији положај, те се отвара могућност бројних злоупотреба. С друге стране, европски социјални партнери су, након две године колективних преговора, 2002. године потписали Оквирни споразум којим се уређује рад на даљину (и рад код куће). Избијањем пандемије КОВИД-19, показало се да су постојеће наднационалне гаранције недовољне, између осталог и зато што су запослени често упућивани на рад код куће/на даљину без своје сагласности, што је супротно основном принципу Споразума који подразумева добровољност. Сматрамо да је неопходно додатно оснажити наднационалне гаранције, а постојеће уважити у потпуности, чиме би се обезбедило једнако поступање према свим радницима, без обзира да ли рад обављају у просторијама послодавца или не.

Кад је реч о домаћем праву, рад код куће је први пут уређен још 1910. године Законом о радњама, али развој овог института је заустављен с променом парадигме радног права 1945. године. Позитивно домаће право уређује рад код куће и рад на даљину на недовољно прецизан начин, изједначавајући ова два радноправна института, што сматрамо за погрешно. Неопходно је приступити измени домаћег позитивног права, како би се одвојено уредили рад код куће и рад на даљину, уважавајући све њихове специфичности. Поред тога, потребно је да правна пракса допринесе разради елемената уговора о раду код куће/на даљину предвиђених законом. Проглашењем ванредног стања у Србији услед пандемије КОВИД-19 рад на даљину добија на важности, али аутор је мишљења да његова примена није спроведена на правилан начин, односно да је основни подзаконски пропис који је уредио ово питање недовољно прецизан. Зато је био од врло мале користи за послодавце, што се одразило и на скроман број запослених који су своје послове обављали на даљину у поређењу са европским просеком.

Сматрамо да се, уз ревидирање позитивних домаћих решења и оснаживање наднационалних гаранција у складу са искуствима из претходног периода, могу додатно подстаћи запослени и послодавци да се користе овим институтом, односно да ће се број радника на даљину у Србији временом повећати и достићи европски просек. Тим пре што се и по престанку пандемије основано може очекивати да се макар код једног дела послодаваца наставити са организовањем рада на овај начин, уживајући притом све погодности које он пружа, како за запослене, тако и за послодавце.

Коришћена литература

- Alhambra Manuel Antonio Garcia-Munoz, „Covid-19 and labour law in Spain“, *European Labour Law Journal*, Nr. 11/2020.
- Bankó Zoltán, „Telework in Hungary – legislative, jurisdictionary and labour market policy experiences“, *Hungarian labour law e-journal*, Nr. 2/2016.
- Barrett Brenda, Sargeant Malcolm, *Telework in the European Union*, Modena, 2010.
- Bilić Andrijana, „Rad na daljinu prema međunarodnom, europskom i hrvatskom radnom zakonodavstvu“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, br. 3/2011.
- Blanpain Roger, *European labour law*, Alphen aan den Rijn, 2012.
- Gottlieb Charles, Grobovšek Jan, Poschke Markus, Saltiel Fernando, *Working from home in developing Countries*, Bonn, 2020.
- Gyulavári Tamás, „Covid-19 and Hungarian labour law: the ‘state of danger’“, *Hungarian labour law e-journal*, Nr. 1/2020.
- Gschwind Lutz, Vargas Oscar, Telework and its effects in Europe, доступно на адреси: <https://www.elgaronline.com/view/edcoll/9781789903744/9781789903744.00007.xml>, 6. 5. 2021.
- Davies Anne, *EU labour law*, Cheltenham, 2012.
- Di Martino Vittorio, Wirth Linda, „Telework: a new way of working and living“, *International Labour Review*, Nr. 5/1990.
- Di Martino Vittorio, *The high road to teleworking*, Geneva, 2001.
- Ewing Keith, Hendy John, „Covid-19 and the Failure of Labour Law: Part 1“, *Industrial Law Journal*, Nr. 49/2020.
- Kovács Erika, „Regulatory techniques for ‘virtual workers’“, *Hungarian labour law e-journal*, Nr. 2/2017.
- Ковачевић Љубинка, „Комунитарноправна начела заштите запослених са атипичним радним односом“, *Право и њивреда*, бр. 5–8/2009.

- (Kovačević Ljubinka, „Komunitarnopravna načela zaštite zaposlenih sa atipičnim radnim odnosom“, *Pravo i privreda*, br. 5–8/2009)
- Ковачевић Љубинка, „Рад на даљину – правни аспекти“, *Социјална њрава и економска криза: Дванаести златиборски њравнички дани. Зборник радова са Саветовања њравника, Златибор, 1–3. октобар 2009* (ур. Боривоје Шундерић, Бранко Лубарда, Предраг Јовановић), Београд, 2009. (Kovačević Ljubinka, „Rad na daljinu – pravni aspekti“, *Socijalna prava i ekonomska kriza: Dvanaesti zlatiborski pravnički dani. Zbornik radova sa Savetovanja pravnika, Zlatibor, 1–3. oktobar 2009* (ur. Borivoje Šunderić, Branko Lubarda, Predrag Jovanović), Beograd, 2009)
- Ковачевић Љубинка, *Правна субординација у радном односу и њене ѡранице*, Београд, 2013. (Kovačević Ljubinka, *Pravna subordinacija u radnom odnosu i њene granice*, Beograd, 2013)
- Лубарда Бранко, *Радно ѡправо – расѡрава о достојанству на раду и социјалном дијалоју*, Београд, 2012. (Lubarda Branko, *Radno pravo – rasprava o dostojanstvu na radu i socijalnom dijalogu*, Beograd, 2012)
- Лубарда Бранко, *Увод у радно ѡправо*, Београд, 2018. (Lubarda Branko, *Uvod u radno pravo*, Beograd, 2018)
- Machado Sidnei, „La réglementation du télétravail au Brésil“, *Revue de droit comparé du travail et de la sécurité sociale*, Nr. 1/2021.
- Mendez Lourdes Mella, „New limits of ICTs at work. The right to disconnect from them“, *Labour law reforms in Easter and Western Europe* (ed. Tomas Davulis), Brussels, 2007.
- Musiala Anna, „Le travail à distance dans le contexte socio-economique Polonais“, *Revue de droit comparé du travail et de la sécurité sociale*, Nr. 1/2021.
- Рељановић Марио, *Радна ѡправа у ванредном стању збој ѡандемије*, Београд, 2020. (Reljanović Mario, *Radna prava u vanrednom stanju zbog pandemije*, Beograd, 2020)
- Sagan Adam, Schüller Christian, „Covid-19 and labour law in Germany“, *European Labour Law Journal*, Nr. 11/2020.
- Samek Ludovici Manuela, *The impact of teleworking and digital work on workers and society*, Luxembourg, 2021.
- Sachs Tatiana, „Covid-19 and labour law in France“, *European Labour Law Journal*, Nr. 11/2020.
- Serebryakova Elena, „La réglementation du télétravail à distance“, *Revue de droit comparé du travail et de la sécurité sociale*, Nr. 1/2021.
- Sipka Péter, Leó Zaccaria Márton, „The role of telework in modern labour law with special attention to the Hungarian law“, *Journal on Legal and Economic Issues of Central Europe*, Nr. 3/2012.

- Tiraboschi Michele, *Telework in Italy: the legal framework and the reality*, Modena, 2016.
- Ushakova Tatsiana, „El derecho de la OIT para el trabajo a distancia: una regulación superada o todavía aplicable?“, *Revista Internacional y Comparada de relaciones laborales y derecho del empleo* (eds. Alfredo Sánchez-Castañeda, Michele Tiraboschi), Rome, 2015.
- Frantziou Eleni, The right to privacy while working from home (‘WFH’): why employee monitoring infringes Art 8 ECHR, доступно на адреси: <https://uklabourlawblog.com/2020/10/05/the-right-to-privacy-while-working-from-home-wfh-why-employee-monitoring-infringes-art-8-echr-by-eleni-frantziou/>, 9. 4. 2021.
- Hendrickx Frank, Taes Simon, Wouters Mathias, „Covid-19 and labour law in Belgium“, *European Labour Law Journal*, Nr. 11/2020.
- Hießl Christina, *Basics on european social law*, Wien, 2012.
- Hogarth Terence, *COVID-19 and the demand for labour and skills in Europe: early evidence and implications for migration policy*, Brussels, 2021.
- Wilsen Jeff, „The pandemic of work-from-home injuries“, *The New York Times*, 2020.

Ilija DŽAMIĆ, LL.M.

PhD Student at the University of Belgrade Faculty of Law, Serbia

TELEWORK – LEGAL REGIME BEFORE AND DURING THE COVID-19 PANDEMIC

Summary

With the onset of the industrial revolution in Europe performing work tasks by employees at the employer's premises became commonplace, both because of the needs of the process and organization of work and control of employees by the employer. Work from home, as a way of doing work outside the employer's premises, was almost abandoned.

There was a slight increase in the number of workers teleworking at the end of the 20th century due to development of screen equipment, but a kind of revival of telework was experienced with the outbreak of the COVID-19. In such circumstances, telework is a way to preserve the source of income for workers.

The paper analyses and critically discusses domestic and international standards of importance for the institute of telework, and the author presents proposals de lege ferenda to improve the mentioned area.

Key words: *Work from Home. – Teleworking. – COVID-19 Pandemic. – Economic Crisis. – Republic of Serbia.*

Датум пријема рада: 26. 5. 2021.

Датум исправке рада: 16. 6. 2021.

Датум прихватања рада: 10. 9. 2021.