
ПРИЛОЗИ

др Љубинка КОВАЧЕВИЋ
доцент Правног факултета Универзитета у Београду

РАДНО И СОЦИЈАЛНО ПРАВО

Први универзални међународни стандарди о раду запослених у домаћинству

1. Под окриљем Међународне организације рада, 16. јуна 2011. године усвојена је *Конвенција број 189 о њискојном раду радника у домаћинству*.¹ Реч је о првом међународном правном инструменту који за искључиви предмет регулисања има специфичну радноправну заштиту запослених у домаћинству, која им је неопходна због особености њиховог послодавца, места рада и услова рада. Лица која редовно и континуирано обављају послове у домаћинству или за домаћинство њиховог послодавца чине, наиме, посебну категорију запослених. Они се у научној и стручној литератури означавају различитим изразима, од којих је нарочито заступљен израз „кућно помоћно особље“ (енгл. *household helper*, *household aide*, фр. *aide ménager/ère*, *aide familial/e*), за који се одлучио и наш законодавац.² Тај израз се, међутим, чини неодговарајућим, будући да истиче помоћни карактер послова у домаћинству (чишћење куће, кување, чување деце, старање о старим и болесним члановима домаћинства и др.), подржавајући уврежено схватање да обављање ових послова не захтева посебне радне способности, односно да је реч о пословима који нису „продуктивни“ и „прави“, јер послодавац из њих непосредно не остварује профит. Стога се приликом означавања ових радника даје предност изразу „радници у кући“

1 ILO Convention No. 189 concerning Decent Work for Domestic Workers.

2 Закон о раду (*Службени гласник РС*, бр. 24/05, 61/05 и 54/09), чл. 45.

или „радници у домаћинству“ (енгл. *domestic workers, household workers*, фр. *travailleurs domestiques*), иако се и ови термини, нарочито први од њих, могу критиковати као нејасни.³

Премда се многи послодавци поштено и хумано односе према запосленима у домаћинству, постоји потреба да се спрече злоупотребе овог облика рада, као и да се отклони проблем недовољне и неодговарајуће законске заштите запослених у домаћинству. Непостојање одговарајућих правних прописа, наиме, има за последицу да услови рада запослених у домаћинству зависе, поглавито, од добре воље послодавца, посебно ако се има у виду да се предметни послови често обављају као тзв. фактички рад или привидни независни рад. Ово тим пре што су запослени у домаћинству суочени са бројним *ризицима*, почевши од ризика несигурности запослења и ризика исцрпљивања прековременим радом (у неким случајевима, и захтева који се односе на безмало трајну „приправност“ запослених за рад). Томе треба додати и ризик несигурности зарада, као и ризик исплате скромних (недовољних) зарада, што је последица традиционалног потцењивања значаја кућних послова и уверења да за њихово обављање нису потребне посебне квалификације. Осим тога, не треба губити из вида да запослени у домаћинству обављају послове у стану, кући или другим просторијама њиховог послодавца, због чега су, попут запослених који раде код куће, (за друге) „невидљиви“ на месту рада. Они су, штавише, изоловани и у свету рада, што се може објаснити, између осталог, и њиховом изузетно слабом преговарачком позицијом на колективном нивоу, односно бројним препрекама што стоје на путу делотворном остваривању права из колективног радног односа. Положај запослених у домаћинству чини још осетљивијим и чињеница да су они, по правилу, слабо, односно недовољно, информисани о правима, обавезама и одговорностима из радног односа. Осим тога, гаранција права на поштовање приватног и породичног живота (односно гаранција неповредивости стана) значајно ограничава коришћење редовних инструмената контроле над применом радног законодавства у домаћинству послодавца.⁴ Ризик од злоупотребе послодавчевих овлашћења је, при том,

3 Ово посебно ако се има у виду ризик да рад у домаћинству буде помешан са „радом код куће“, као посебним начином организације рада за другога, који, такође, претпоставља специфично место рада, с тим што запослени не ради у послодавчевој, већ у својој, кући.

4 Гаранција права на поштовање приватног живота није апсолутно неспојива са инспекцијским надзором над применом радног законодавства у домаћинствима са својством послодавца. Поштовање овог права, тако, не повређује надзор за који постоје претходна сагласност послодавца или судско одобрење. Тај изузетак *mutatis mutandis* вреди и за надзор у случају рада код куће, премда је ту угрожена приватност запосленог, а не послодавца. Он је потврђен и у универзалним стандардима о инспекцији рада, будући да инспектори рада могу да уђу у приватне

нарочито изражен када запослени живе у домаћинству послодавца. Тада је, поред посебне повезаности и израженог персонализованог односа са члановима домаћинства (тако присутног у случају чувања деце и бриге о старим и болесним члановима породице), рад запослених скопчан са немалим ризиком ограничавања приватности, које може пратити чак и ограничење комуникације са другим лицима, па, и ограничење слободе кретања запосленог. Осим тога, у изузетним случајевима, постоји и ризик да рад у домаћинству прерасте у принудни рад,⁵ што посебно вреди за раднике мигранте, будући да несигурност имиграционог статуса, недовољно познавање језика и друштвених прилика у држави пријема погодују успостављању, одржавању и продубљивању односа зависности између послодавца и радника.⁶

Наведени ризици, посебно препреке за остваривање синдикалних слобода и права на колективно преговарање и колективну акцију, сведоче о пресудном значају законских мера (и њихове делотворне примене) за заштиту запослених који раде у домаћинству.⁷ При том ваља имати у виду да је, и поред очекиваног и у литератури гласно најављиваног напуштања ангажовања других лица за обављање послова у домаћинству, број ових радника у последње две деценије порастао.⁸ Та тенденција може се објаснити различитим факторима, међу којима су посебно значајне промене у организацији рада и веће учешће жена на тржишту рада.⁹ Томе ваља приброджати и тенденцију старења становништва, про-

станове само уз сагласност власника или са специјалним овлашћењем надлежног државног органа (Convention No. 129 concerning Labour Inspection in Agriculture, чл. 16).

5 Parliamentary Assembly of the Council of Europe Recommendation 1663 (2004) on domestic slavery, servitude, au pairs and „mail-order brides“, тач. 2.

6 United Nations General Assembly, Report of the Special Rapporteur on contemporary forms of slavery, including its causes and consequences, 18 June 2010, стр. 21, 33 и 53–58; више о изазовима заштите миграната запослених у домаћинству, најгорим злоупотребима њиховог рада и одговарајућој пракси Европског суда за људска права вид. у: Virginia Mantouvalou, „Servitude and forced labour in the 21st century: The human rights of domestic workers“, *Industrial Law Journal*, бр. 4/2006, стр. 394–414.

7 José Maria Ramirez-Machado, „Domestic work, conditions of work and employment: A legal perspective“, *Conditions of Work and Employment Series*, No. 7, International Labour Office, Geneva, 2003, стр. 4.

8 По званичним подацима Међународног бироа рада, у државама чланицама Међународне организације рада ради најмање 52,6 милиона радника у домаћинству, с тим што се процењује да је њихов стварни број чак и дупло већи. International Labour Organization, *Decent work for domestic workers: Convention 189 & Recommendation 201 at a glance*, International Labour Office, Geneva, 2011, ст. 6.

9 Жене традиционално обављају већину послова у домаћинству (као неплаћени рад у кући), због чега је појава новог модела породичног живота у којем су, по правилу,

мене у структури породице, као и сужавање обима социјалне заштите коју обезбеђује држава, што се посебно огледа у недовољним или неодговарајућим капацитетима дечјих вртића и јаслица, као и установа за смештај старих лица и здравствених установа.¹⁰

2. Упоредноправно посматрано, развој заштите запослених у домаћинству обележила је тенденција постепеног ширења њихових права.¹¹ То је, заједно са приближавањем њиховог радноправног положаја запосленима са стандардним местом рада, редовно изазивало отпор њихових послодаваца и коментаре да је неправично да они буду оптерећени истим радноправним обавезама као и велики и средњи послодавци.¹² Ипак, у већини држава, ова категорија запослених није искључена из подручја примене радног законодавства. Уместо тога, запослени у домаћинству уживају заштиту предвиђену матичним законима за област радних односа, или посебним законима (нпр. у Аустрији, Данској, Италији, Португалу, Финској и Шпанији), док је у неким државама, њихов рад уређен и колективним уговорима (Белгија, Италија, Француска).¹³ Одговарајуће радноправне норме се, међутим, крајње ретко, стварно и примењују на запослене у домаћинству, будући да се њихова права на раду и у вези са радом *de facto* ускраћују или ограничавају. Ово, између осталог, и стога што се рад у домаћинству,

оба супружника запослена, скопчана са повећаном потребом за помоћи у кући и тешкоћама у усклађивању професионалних и породичних обавеза.

- 10 International Labour Conference, 99th session, Report IV(1), *Decent work for domestic workers*, International Labour Office, Geneva, 2010, став 18.
- 11 Обављање послова у домаћинству једно је од најстаријих занимања, с тим што се положај радника који их обављају драстично мењао кроз векове, почевши од статуса робова, преко статуса „члана домаћинства“ подређеног очинској власти у патријархално уређеним породичним односима, до „професионализације“ послова у домаћинству и признавања ових радника за субјекте радног односа. Тако усмерена еволуција може се објаснити различитим чиниоцима, од којих се најважнији везују се за *традиционалну концепцију рада у домаћинству*. Предметна концепција, наиме, подразумева да се лица која обављају одговарајуће послове посматрају као посебна, од свих осталих радника различита категорија радника, будући да их са послодавцем везују нарочито блиске везе, а, затим, и због „непродуктивне“ природе поверених послова. Рад запослених у домаћинству је, отуда, у XVIII и XIX веку представљао искључиво материју породичног права, да би тек у прошлом веку постао предметом регулације радног права. Einat Albin, Virginia Mantouvalou, „The ILO Convention on Domestic Workers: From the shadows to the light“, *Industrial Law Journal*, бр. 1/2012, стр. 75.
- 12 Raffaella Sarti, „Freedom and citizenship? The legal status of servants and domestic workers in a comparative perspective (16th–21st centuries)“ у: Suzy Pasleau, Isabelle Schopp (eds.), *Proceedings of the ‘Servant Project*, vol. III, Éditions de l’Université de Liège, Liège, 2005, стр. 127–164, <http://www.uniurb.it/sarti/Raffaella%20Sarti-Freedom%20and%20Citizenship-Proceedings%20of%20the%20Servant%20Project.pdf>, 16. јануар 2012. године.
- 13 J. M. Ramirez-Machado, *нав. дело*, стр. 3.

по правилу, разуме као саставни део сфере приватног живота (послодавца). А у њој нема места за „меркантилистичку логику тржишта рада, нити за државни надзор“, због чега послодавци са радницима често не закључују уговор о раду, већ њихов рад и одговарајућу новчану противпрестацију посматрају као израз узајамног „поштовања, наклоности и дужности“.¹⁴ Запослени у домаћинству у неким државама, стога, немају право на породилско одсуство и одговарајуће социјалне престације (Аргентина, Египат, Јапан, Јордан, Турска, Уједињени Арапски Емирати),¹⁵ док се у пракси појединих држава, трудноћа запослене сматра оправданим отказним разлогом.¹⁶ У већини држава, ови радници немају ни право на обавезно осигурање за случај незапослености, док се у извесним државама, укључујући Републику Србију, на њих не примењује законодавство о безбедности и здрављу на раду, најчешће, због погрешне претпоставке да кућа или стан послодавца представљају безбедну и здраву радну средину.¹⁷

3. Значај заштите запослених у домаћинству препознат је и на међународном нивоу. Тако је у препорукама Парламентарне скупштине Савета Европе које се односе на модерне облике ропства афирмисана израда „повеље права запослених у домаћинству“,¹⁸ док су под окриљем Међународне организације рада усвојене *Конвенција број 189 и Прейорупка број 201 о њискојном раду радника у домаћинству*.¹⁹ Премда се сви

14 Asha D'Souza, *Moving towards decent work for domestic workers: An overview of the ILO's work*, International Labour Office, Geneva, 2010, стр. 17.

15 *Ibid.*, стр. 44.

16 International Labour Conference, 99th session, Report IV(1), *Decent work for domestic workers*, International Labour Office, Geneva, 2010, став 222–224.

17 *Ibid.*, став 216. Тако се, у смислу одредбе члана 4 тачка 1 Закона о безбедности и здрављу на раду (*Службени гласник РС*, бр. 101/05), запосленим сматра свако „домаће или страно физичко лице које је у радном односу код послодавца, као и лице које по било ком основу обавља рад или се оспособљава за рад код послодавца, осим лица које је у радном односу код послодавца ради обављања послова кућног помоћног особља“.

18 Повељом би, између осталог, требало да буде признато да је „рад у приватним домаћинствима ‘стварни рад’, тј. да се на њега примењују сва права из радног односа и социјалне заштите, укључујући минималну зараду (тамо где она постоји), накнаде за случај болести и материнства и право на пензију“. Parliamentary Assembly of the Council of Europe Recommendation 1663 (2004) on domestic slavery, servitude, au pairs and „mail-order brides“, став 6, тачка ii, а), алинеја 1; вид. и Parliamentary Assembly of the Council of Europe Recommendation 1523 (2001) on domestic slavery, став 11.

19 Ова препорука (ILO Recommendation No. 201 concerning Decent Work for Domestic Workers) уређује, између осталог, и нека питања што су у Конвенцији остала неуређена, попут усклађивања професионалног и приватног живота, програма за професионални развој, прикупљања статистичких података и међународне сарадње у овој области.

универзални радни стандарди из конвенција и препорука Међународне организације рада примењују на све раднике, укључујући и оне који обављају послове у домаћинству, Међународна конференција рада је усвојила посебну конвенцију и препоруку, да би се у њиховим одредбама уважили специјални услови у којима запослени у домаћинству обављају поверене послове. Нови међународни стандарди, тако, допуњују опште стандарде, омогућавајући запосленима у домаћинству делотворно уживање свих права на раду.²⁰ То, пре свега (и нарочито), вреди за права за која се сматра да имају фундаментални карактер, у смислу одредаба Декларације Међународне организације рада о основним правима и начелима на раду. Државе уговорнице Конвенције број 189 су, тако, дужне да обезбеде услове за делотворно остваривање *синдикалних слобода*, док су Препоруком број 201 позване да уклоне све законске, административне и друге сметње за оснивање, деловање и руковођење синдикатима запослених у домаћинству.²¹ Такво решење је посебно значајно стога што специфично место рада запослених у домаћинству често представља тешко премостиву препреку за остваривање колективних права и слобода, као важне „компензације“ за њихову правну субординацију у индивидуалном радном односу. Осим тога, одредбама Конвенције забрањена је *дискриминација запослених у домаћинству*, будући да њихов положај угрожава изражени ризик дискриминације на основу пола, а, затим, и на основу расе, боје коже и етничког порекла, јер су у овој категорији радника значајно заступљене жене, као и радници мигранти.²² У Конвенцији се, отуда, захтева уважавање начела исплате једнаких зарада мушкарцима и женама за исти рад или рад исте вред-

20 Писци Конвенције број 189 руководили су се тзв. *секторским приступом*, који је подразумевао усмереност на специфичне ризике и проблеме који оптерећују запослене у домаћинству. Потоњи приступ је комбинован са признавањем *универзалности употреба ових радика* у области запошљавања и радних односа, због чега се питање заштите запослених у домаћинству разуме и као један аспект заштите људских права. Ова два (комплементарна) приступа у уређивању заштите запослених у домаћинству омогућила су да се гаранције људских права и основних слобода непосредније, суптилније и прецизније „вежу“ за конкретне проблеме радника чији се рад описује као „рад као сваки други, и рад који није као ниједан други“ („*work like any other, work like no other*“). Описана комбинација двају приступа није, међутим, у потпуности примењена, већ је државама уговорницама допуштено да из подручја примене Конвенције изузму поједине групе запослених у домаћинству, што се, с правом, критикује као значајно одступање од основног циља Конвенције. E. Albin, V. Mantouvalou, *нав. дело*, стр. 74–75.

21 Вид.: Конвенција број 189, чл. 3, ст. 2–3; Препорука број 201, тачка 2; више о улози и могућем доприносу синдиката заштити запослених у домаћинству у европским државама вид. у: Celia Mather (ed.), *Out of the shadow – Organising and protecting domestic workers in Europe: the role of trade unions*, European Trade Union Confederation, Brussels, 2005.

22 Нав. према International Labour Conference, 99th session, Report IV(1), *Decent work for domestic workers*, International Labour Office, Geneva, 2010, ст. 20–21.

ности, док су у Препоруци садржане смернице за уређивање осетљивог питања (не)допуштености примене теста на ХИВ, теста трудноће и других медицинских тестирања запослених у домаћинству.²³

Како се за обављање кућних послова, неретко, ангажују и *малолетници*, као „јефтинији и мање захтевни радници, које послодавац може да контролише лакше од одраслих радника“;²⁴ предметни извори права утврђују и минимални узраст за заснивање радног односа и забрањују запошљавање малолетника на опасним пословима у домаћинству.²⁵ Поред тога што забрањују дечји рад, ови извори квалификују малолетнике као посебно осетљиву групу запослених у домаћинству, уз утврђивање обавезе старања о њиховом образовању, ограничавања њиховог радног времена, забране ноћног рада и обезбеђивање надзора над њиховим условима живота и рада. Поред малолетника, као посебно осетљиве групе радника квалификовани су и *зайослени који живе у кући послодавца* (енгл. *live-in domestic workers*, фр. *aides familiaux résidents*), као и *радници миџранџи*. Заштити ових радника посебно доприносе одредбе о приватним агенцијама које посредују у њиховом запошљавању или их запошљавају ради уступања заинтересованим домаћинствима, али и одредбе које забрањују прописивање обавезе запослених да проводе дневни и недељни одмор у кући послодавца, као и да послодавцу предају лична документа и путне исправе.

Будући да је пристојан рад запослених у домаћинству опредељен као врховни циљ Конвенције и Препоруке, њихове одредбе уређују и обезбеђивање *поштенних услова рада зайослених у домаћинству*, а када је реч о радницима који станују у кући послодавца, и *достойне животно услове*. Први захтев, нарочито, подразумева обавештавање запослених о условима рада, право на недељни одмор у трајању од најмање 24 часа непрекидно, заштиту зарада (које, у ограниченом делу, могу да се исплаћују и у стварима и/или услугама), право на безбедну и здраву радну средину, као и уређивање питања ноћног рада, дневних и годишњих одмора, правичних накнада за случај спречености запослених да користе одмор, те правно деликатних питања квалификације пауза и приправности за рад.²⁶

23 Вид.: Конвенција број 189, члан 3, став 2, алинеја б), и члан 11; Препорука број 201, тач. 3–4.

24 United Nations General Assembly, Report of the Special Rapporteur on contemporary forms of slavery, including its causes and consequences, 18 June 2010, ст. 22 и 35–42.

25 Конвенција број 189, члан 4; Препорука број 201, тачка 5.

26 Вид.: Конвенција број 189, чл. 5–13; Препорука број 201, тач. 6–19. Потоњи услов се посебно односи на захтев да се као радно време запослених у домаћинству квалификују не само „активни“ делови приправности за рад, већ и периоди у којима запослени мора бити спреман да се благовремено одазове евентуалном

Другу велику групу права уређених универзалним радним стандардима чине права у области *социјалне сигурности*. Државе уговорнице су, тако, дужне да, у светлу специфичне природе послова у домаћинству, предузму одговарајуће (флексибилне, али, не и мање повољне) мере како би се запосленима у домаћинству обезбедила иста заштита од социјалних ризика као и другим радницима, посебно када је реч о заштити за случај материнства.²⁷

4. Усвајање првих универзалних међународних стандарда о раду запослених у домаћинству мора се оценити као значајан корак у признавању важности њиховог рада. Ово признање, нарочито, подразумева разумевање рада у домаћинству као „правог“ и за друштво изузетно значајаног облика рада, који би требало да буде и третиран, уређен и награђен као такав. Тиме је потврђена и важност нормативне делатности Међународне организације рада, посебно када је реч о мандату који ова специјализована агенција Уједињених нација има у области обезбеђивања *присвојној рада за све*.

Истовремено, усвајање Конвенције и Препоруке о радницима у домаћинству суочава радно држава чланица Међународне организације рада са бројним изазовима. Најзначајнији од њих тичу се преиспитивања и усклађивања меродавних прописа и праксе са међународним радним стандардима. Савладавање тих изазова, најпре, подразумева уређивање плаћеног рада у домаћинству на начин да се запосленима који га обављају обезбеђују сва права из радног односа као и запосленима са стандардним местом рада, али и нека посебна права. Признавање тих посебних права би, при том, требало да обезбеди уважавање особености радноправног положаја ових радника, нарочито када је реч о њиховој безбедности и здрављу на раду, организацији њиховог радног времена, поштовању приватног живота и остваривању права из колективног радног односа. Истовремено, одговарајућа законска заштита запослених у домаћинству требало би да спречи фактички рад и привидни независни рад радника у домаћинству, као и праксу да њихови услови рада зависе, превасходно, од добре воље њиховог послодавца. Овоме би ваљало придружити и захтев за предузимањем мера којима се обезбеђује делотворна примена меродавног законодавства, почевши од утврђивања казни за непоштовање одговарајућих правила, преко надзора над применом ових правила (уз поштовање гаранције

позиву за рад, без могућности да слободно располаже својим временом. У супротном, рад у домаћинству могао би да се претвори у непрекидан рад испуњен бескрајним задацима и крајње ограниченим могућностима запослених за одмор. International Labour Conference, 99th session, Report IV(1), *Decent work for domestic workers*, International Labour Office, Geneva, 2010, став 171.

27 Конвенција број 189, члан 14; Препорука број 201, тачка 20.

неповредивости стана), до обезбеђивања доступности судске заштите свим лицима која сматрају да су им повређена права у овој области. Без тих мера, и најбоља законска решења представљаће само „мртво слово на хартији“, остављајући без одговарајуће заштите раднике који својим радом обезбеђују допунске видове старања о деци, старима и болеснима или на други начин доприносе бољем усклађивању професионалних и приватних обавеза њихових послодаваца.