

*Проф. др Горан Марковић*

Правни факултет Универзитета у Источном Сарајеву

## **РАДНИЧКА ПАРТИЦИПАЦИЈА У БИВШИМ ЈУГОСЛОВЕНСКИМ ЗЕМЉАМА И ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ Упоредноправна анализа**

*Аутор се у раду бави анализом позитивноправних рјешења којима се уређује право радника да учествују у управљању предузећима у државама чланицама Европске уније и бившим југословенским земљама, као и у предузећима која дјелују у најмање двије државе чланице Уније. Рад се бави анализом функционисања савјета рада, као једног од основних облика радничке партиципације.*

*На основу анализе националних законодавастава и директива Европске уније, аутор долази до закључка да постоје извјесне разлике у облицима остваривања радничке партиципације, који се односе на органе посредством којих се партиципација остварује, њихов састав, избор и надлежности, али да су основни принципи исти и да се могу свести на правило да радници у основи имају право да буду информисани и консултовани.*

*Упоредујући национална законодавства држава чланица Уније и бивших југословенских земаља, аутор предлаже низ рјешења која треба да доведу до побољшања, с циљем проширивања права радника на партиципацију.*

**Кључне ријечи:** Радничка партиципација; Европска унија; Савјети рада; Бивше југословенске земље; Директиве.

### **1. УВОД**

Радничка партиципација у управљању предузећима један је од облика економске демократије, који се нарочито развијао након Другог свјетског рата у развијеним капиталистичким државама. Може се рећи

---

Горан Марковић, [goran.rkpbih@gmail.com](mailto:goran.rkpbih@gmail.com).

да је радничка партиципација стекла право грађанства и да неолиберални капитализам није успио да је укине. Национална законодавства су спорадично уређивала ову материју још прије Другог свјетског рата, да би ова идеја доживјела своју ренесансу у законима доношеним у великом броју европских држава након Другог свјетског рата.<sup>1</sup> Идеја радничке партиципације нашла је мјесто чак и у појединим уставима, какав је случај са уставима Португалије и Италије.

У прво вријеме, радничка партиципација је била уређена само националним законодавствима. Постепено, она проналази своје мјесто и у актима који се доносе на европском нивоу. Оснивају се европски савјети рада (*European Works Councils – EWC*) у мултинационалним компанијама, који представљају један од облика европеизације индустријских односа.<sup>2</sup> У периоду од 1980. до 2011. године, основано је 1080 европских савјета рада, у више од 1050 мултинационалних предузећа.<sup>3</sup> Они су учествовали у различитим активностима, почев од информисања и консултовања, до преговарања о односима запослених и послодаваца.

Правни основ успостављања и дјеловања ових савјета временом је мијењан. Првобитна директива из 1994. године (*Works Council Directive 94/45/EC*) замијењена је новом директивом (*Transnational Works Council Directive 2009/38/EC*) 2009. године. То показује да је идеја радничке партиципације нашла своје мјесто у постојећем друштвеном и правном систему, те да, упркос тренутној премоћи неолибералног модела, нема изгледа да би она могла бити напуштена. Међутим, иако радничка партиципација и даље функционише, нема изгледа да би важећа рјешења могла бити побољшана. Однос класних снага и природа друштвеног система одређују границе њеног остваривања. Ипак, може се уочити да рјешења на европском нивоу и у појединим државама нису истовјетна, иако постоји тенденција да број и садржина облика радничке партиципације буду ограничени.

У овом раду, анализираћемо законе којима се уводе облици радничке партиципације у бившим југословенским републикама и упоредити

<sup>1</sup> Упркос томе што је радничка партиципација стекла право грађанство, поједини њени облици нису тако раширени, како изгледа на први поглед. Наиме, од 29 држава (28 чланица ЕУ и Норвешке), радници имају право да буду представљени у управним и/или надзорним одборима предузећа у само десет држава, док у још пет држава имају право на ово представништво само у државним и приватизованим предузећима. – *National Industrial Relations* (у даљем тексту: *NIR*), <http://www.worker-participation.eu/National-Industrial-Relations>, 28. јул 2015.

<sup>2</sup> R. Jagodzinski in cooperation with I. Pas, *The EWC landscape on the eve of the transposition deadline of the recast directive 2009/38/EC, Evidence from the ETUI database of European Works Councils*, ETUI aisbl, Brussels 2011, 5.

<sup>3</sup> *Ibid.*

их са рјешењима која су уређена правом Европске уније. Указаћемо на сличности и разлике ових рјешења и дати виђење могућих измјена, које би требало да доведу до садржајнијег нормирања и пунијег остварења идеје радничке партиципације. Због ширине теме, нећемо се посебно бавити законским рјешењима у националним законодавствима држава-чланица Европске уније.<sup>4</sup> Само ћемо укратко споменути та рјешења. Разлог оваквог приступа је што европско законодавство није тако развијено као што су национална законодавства, кад је у питању радничка партиципација. Током деценија након Другог свјетског рата, радничка партиципација је попримила различите облике у појединим европским државама. Ти облици су били нормирани националним законодавством. Право Европске уније, међутим, не познаје те облике кад су у питању европска предузећа. Оно се ограничава на радничку партиципацију у облику савјета рада, што је само један од могућих, и то не најразвијенијих и најефикаснијих, облика радничке партиципације.

Облици радничке партиципације су различити у државама чланицама Европске уније, како у погледу институционалних рјешења, тако и у погледу интензитета и резултата.<sup>5</sup> Овдје се нећемо бавити свим облицима радничке партиципације, већ само једним од њих – партиципацијом посредством посебних органа, обично званих савјети рада.

## 2. РАДНИЧКА ПАРТИЦИПАЦИЈА У НАЦИОНАЛНИМ ЗАКОНОДАВСТВИМА

### 2.1. Уставно нормирање

Идеја радничке партиципације је стара идеја, која се јавља већ половином XIX вијека, али своју ренесансу доживљава након Другог свјетског рата.<sup>6</sup> Чак су и уставни појединих држава, писани под јаким утицајем комуниста, садржали норме које су указивале на могућност стварања другачијих односа између рада и капитала. Тако, Устав Италије од 1947. године у чл. 1 предвиђа да је Италија демократска република заснована на раду. Члан 46 Устава, који носи наслов „Радничка партиципација“, гарантује радницима право да учествују у управљању

<sup>4</sup> Овим питањем детаљно смо се бавили у: G. Marković, *Perspektive participativne demokratije*, Stockholm 2007.

<sup>5</sup> M. Weiss, “Workers’ Participation: A Crucial Topic for the EU“, R. Hoffmann, O. Jacobi, B. Keller, M. Weiss (eds.), *Transnational Industrial Relations in Europe*, Hans Böckler Stiftung, Düsseldorf 2000, 85.

<sup>6</sup> Након Првог свјетског рата, у друштвеним сукобима који су били бременити социјалном револуцијом, Вајмарски устав је у чл. 165 прописивао да ће радници имати право да равноправно учествују у управљању предузећима.

предузећима, у облицима прописаним законом.

Устав Португалије од 1976. године, усвојен непосредно по извршењу политичкој револуцији, још је експлицитнији. У чл. 2 Устава наводи се да је циљ постизање политичке, економске, социјалне и културне демократије, односно унапређење партиципативне демократије. Члан 54 Устава посвећен је радничким комитетима. У ст. 1 овог члана прописано је да радници имају право да оснују радничке комитете с циљем заштите својих интереса и демократског учешћа у управљању предузећима. У ст. 5 наведене су основне надлежности ових комитета: примање информација потребних за рад; контрола рада управе предузећа; интервенција при реорганизацији производних јединица; учешће у изради радне легислативе, социјалних и економских планова; управљање или сауправљање социјалним пословима у предузећу; учешће у поступку избора радничких представника у органе управљања јавних предузећа или јавних тијела. Устав иде и корак даље, па у чл. 61, ст. 4 гарантује право на индустријско самоуправљање, иако не уређује детаљније садржину овог права, остављајући законодавцу да га детаљно уреди. Чланом 80 демократска интервенција радника дефинисана је као један од основних принципа економске организације друштва. Чланом 86, ст. 3 прописано је да ће држава подржати експерименте са радничким самоуправљањем, док чл. 90 прописује да ће радници имати право да учествују у управљању производним јединицама у јавном сектору.

Члан 75 Устава Словеније из 1991. године гарантује запосленима право на учешће у управљању, у складу са законом.

Може се уочити да уставни европских држава, осим неколико поменутих изузетака, не гарантују изричито право на учешће запослених у управљању предузећима, а када то и чине, не упуштају се у детаљно регулисање овог права, него препуштају законодавцу да га уреди. Радничка партиципација је уређена у уставима оних држава у којима је у вријеме њиховог доношења био изразито снажан раднички покрет (као што су Италија и Португалија), или у државама у којима је (као у Словенији) била снажна социјалистичка традиција.

Одсуство детаљне уставне регулативе оправдава се тиме што се ради о једном специфичном праву, које као такво не може детаљно бити уређено уставом, који садржи само опште принципе економско-социјалног уређења. Међутим, суштина је у томе да одсуство детаљног уставног нормирања овог права ствара могућност да право на партиципацију буде уређено уже или шире законом, у зависности од односа друштвених и политичких снага у одређеној земљи.

Сматрамо да право на радничку партиципацију треба да буде де-

таљније уређено уставима. На први поглед, то може изгледати сувишно, јер људска права, а ово је специфично људско право, најчешће нису детаљно уређена уставима. Она се гарантују начелно, док се законодавцу препушта њихово детаљније уређење. Међутим, постоје људска права која, због своје садржине и веће могућности да буду кршена, треба да буду детаљније уређена уставом.<sup>7</sup> Права која су изведена из права на рад, а радничка партиципација је једна од њих, припадају овој категорији права. Уставним нормама треба гарантовати образовање органа радничке партиципације у предузећима, те дати право радницима не само на информисање и консултовање него и на саодлучивање. Уставне норме би биле разрађене законом, али не би постојала могућност сужавања уставом признатог права на партиципацију.

## 2.2. Национална законодавства

### 2.2.1. Партиципација у органима управљања предузећа

Државе-чланице Европске уније донијеле су законе којима уређују радничку партиципацију знатно прије него што је ово питање уређено директивама Европске уније. Основни облик радничке партиципације исти је као и онај који је уређен директивама Европске уније – право радника да изабере органе који ће имати савјетодавни карактер. Међутим, у неким државама, радничка партиципација има и друге облике, као што су учешће радника у управним и надзорним одборима, избор радничких директора и радничка контрола над пословањем управе.

Учешће радника у органима управљања предузећима уређено је врло различито. Прије свега, разлике постоје у погледу врсте предузећа у којима радници имају представнике у органима управљања, као и у броју радничких представника. У неким државама, радници имају представнике само у органима управљања државних и приватизованих предузећа, док у другим државама имају представнике и у приватним предузећима.

Разлика постоји и у погледу величине предузећа у којима је радницима гарантовано ово право. У повољнијем положају су радници у државним предузећима, зато што они имају право да буду представљени у органима управљања свих државних предузећа, док радници у приватном сектору имају право да буду представљени само у органима предузећа која запошљавају неколико стотина или чак хиљада предузећа.

Друга разлика тиче се броја радничких представника у органима

<sup>7</sup> У ту категорију спадају, на примјер, права која лице има у кривичном поступку, којима се штити његов физички и психички интегритет.

управљања. У неким државама, радници имају право само на једног представника у управном одбору (какав је случај у приватним предузећима у Француској и Хрватској), док у ријетким земљама имају право на скоро половину чланова одбора (у Њемачкој, то су чланови надзорног одбора предузећа). Оваква рјешења су у складу са природом капитал односа, али су супротна ефективном ширењу економске демократије. Уколико радници имају само једног представника у органу управљања, или уколико тај број не прелази једну трећину, они ће имати могућност да изнесу мишљење и добију информације, али неће моћи да наметну своје ставове и заштите своје интересе.

Сматрамо да је радничка партиципација најразвијенија у Њемачкој, у којој радници у одређеним предузећима имају право на скоро половину својих представника у надзорним одборима, као и право да бирају радничког директора. У Њемачкој је 1976. године донесен *Mitbestimmungsgesetz* (Закон о сауправљању), којим се радницима у предузећима са више од 2000 запослених даје право да имају скоро половину чланова надзорног одбора.<sup>8</sup> У предузећима у којима је запослено између 500 и 2000 радника, они имају право да изаберу трећину чланова надзорног одбора. Први закон који је у Њемачкој, након Другог свјетског рата, увео облике радничке партиципације, био је закон из 1951. године, који се односио на предузећа у области индустрије угља, жељеза и челика, који је предвиђао да ће радници бити равноправно представљени у надзорним одборима, те да раднички директор неће моћи бити именован без сагласности радничких представника у надзорном одбору предузећа.

Закон из 1952. године предвиђао је два облика радничке партиципације. Један облик су савјети рада, чије оснивање је било обавезно,<sup>9</sup> а други облик је учешће радника у надзорним одборима. Међутим, радници су у овим одборима имали само трећину чланова, што им није

---

<sup>8</sup> „Скоро“ половину чланова значи да радници и власници капитала бирају исти број представника у надзорни одбор, док је предсједник одбора, чији глас је одлучујући у случају неодлучног исхода, представник власника капитала, под условом да га не могу изабрати споразумно представници радника и власника. Међутим, пракса показује да надзорни одбори често доносе одлуке једногласно. С друге стране, опет, партиципација није имала велики значај у предузећима у којима су радници имали само трећину чланова надзорних одбора, јер, чак и кад нису пристајали на приједлоге управе, нису могли да се успротиве њеној политици. – С.К. Gupta, “A Comparative Analysis Towards The Workers’ Participation In Management With Special Reference to The U.K., U.S.A., Sweden, Denmark, Germany, Yugoslavia, Israel, Dutch, Norway, France, Italy and India“, *Quest – Journal of Management and Research* Vol. III, Issue 1, December 2012, 37.

<sup>9</sup> Е. McGaughey, *The Codetermination Bargains: The History of German Corporate and Labour Law*, LSE Law, Society and Economy Working Papers 10/2015, 37.

омогућавало да ефективно утичу на процес одлучивања.<sup>10</sup> Законом из 1972. године радници су добили већа права у одлучивању о питањима персоналног и социјалног карактера.

Чак и након измјена извршених 1976. године, партиципација у облику саодлучивања није омогућила равноправно учешће радника у управљању предузећима. Не само да они нису имали једнак број представника у надзорним одборима предузећа, него, што је још важније, нису били равноправно представљени у управи предузећа, које су доносиле стратешке пословне одлуке.<sup>11</sup>

Закон из 2004. године (тзв. *Third Part Act*) предвидио је да трећину чланова надзорног одбора чине представници радника. Овај закон слаби позицију радника по више основа. Прво, радника нема довољно у надзорном одбору да би утицали на доношење одлука. Друго, надзорни одбор, по својој природи, није најважнији орган одлучивања. Он именује управу предузећа и контролише њен рад, али не управља оперативном предузећем. Штавише, у многим предузећима, састаје се само двапут годишње.<sup>12</sup>

У другим државама долази до повећања броја предузећа која имају обавезу да укључе раднике у управљачка тијела, иако је њихов број у тим тијелима недовољан за ефективно учешће у управљању. Тако, у Француској је новим законом из 2013. године проширен круг предузећа у којима радници морају бити представљени у управним одборима, али законска норма по којој радници морају имати најмање једног представника не оставља широк простор за њихов утицај на процес одлучивања.<sup>13</sup> Стање је боље у државним предузећима, у којима радници имају већи број представника у управним одборима, што значи да имају јачу преговарачку позицију.<sup>14</sup> Занимљиво је да су приватизована преду-

<sup>10</sup> Биденкофова (Biedenkopf) комисија, коју је 1966. године формирала демохришћанска влада, а која је наставила рад и под социјалдемократском владом, је у свом извјештају, објављеном 1970. године, оцијенила да је законодавство потребно мијењати тако да радници буду боље представљени у надзорним одборима, јер им трећинска представљеност не омогућава да имају довољан утицај.

<sup>11</sup> E. McGaughey, 37–38.

<sup>12</sup> R. Page, *Co-determination in Germany – A Beginner's Guide*, Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf 2011, 30.

<sup>13</sup> Према закону усвојеном у мају 2013. године, радници ће, осим у државним и приватизованим предузећима, имати представнике и у одборима приватних предузећа која у Француској запошљавају више од 5000 радника. Ако одбор има до 12 чланова, један од њих биће представник радника, а ако одбор има више од 12 чланова, два од њих ће представљати раднике.

<sup>14</sup> У државним предузећима која запошљавају до 200 радника, раднички представници чине до једне трећине чланова управног одбора. У државним предузећима са више од 200 запослених, радници имају трећину чланова управног одбора.



зећа у погледу представљености радника у управним одборима између државних и приватних предузећа.<sup>15</sup> Положај радника у управним одборима ових предузећа није тако слаб као у приватним предузећима, али иим по правилу не омогућава трећинску представљеност у управним одборима.

Ово разликовање између државних и приватних предузећа јавља се и у другим државама, иако су рјешења различита, од оних да радници уопште нису представљени у управама приватних предузећа,<sup>16</sup> до оних да су радници представљени мањим бројем представника него у државним предузећима.<sup>17</sup>

Поставља се питање зашто је радничка партиципација развијенија у државним него у приватним предузећима. Сматрамо да постоје два објашњења ове појаве. Прво је што држава није само власник него и политичка организација, па као таква има другачији однос према организованим радницима, чак и кад носиоци државне власти идеолошки нису сродни организованом радничком покрету. Државна власт настоји да стекне и сачува легитимитет, а у модерном друштву, она то постиже и тако што излази у сусрет радничким захтјевима. Друго, иако државна власништво само по себи не значи превазилажење постојећих друштвено-економских односа, ипак се сматра да оно, замјењујући приватно власништво, треба да омогући демократизацију радних и економских односа.

У неким државама, радничке представнике у органе управљања не бирају непосредно сви радници. Тако, у Аустрији, радници имају право да буду представљени у надзорним одборима предузећа. Они у њима имају трећину чланова, које бирају савјети рада. Ово рјешење има два недостатка. Један је тај што представнике у надзорни одбор не бирају сви радници него то чине чланови савјета рада, што сужава демократски легитимитет ових лица. Други недостатак проистиче из природе и улоге надзорних одбора, као органа који само именују управу а не баве се оперативним управљањем предузећем, што значи да не доносе најважније одлуке.

---

<sup>15</sup> У зависности од тога да ли је приватизација извршена законом из 1986. или из 1993. године, као и од укупног броја чланова управног одбора, радници имају право да у њима имају два, три или четири представника.

<sup>16</sup> Чешка Република (у којој је представљеност радника факултативна), Грчка, Ирска, Пољска, Португалија, Шпанија.

<sup>17</sup> Француска, Словачка.



## 2.2.2. Партиципација путем посебних радничких органа

### 2.2.2.1. Савјети рада и/или синдикат?

У већини чланица ЕУ, у предузећима постоје посебни органи – савјети рада (мада ово није општеприхваћен назив) – путем којих се остварује радничка партиципација. Само у пет држава ови органи не постоје, него радници остварују партиципацију путем синдиката.<sup>18</sup> У већини држава, савјети рада и синдикалне организације постоје паралелно, а њихов однос у остваривању радничке партиципације је различит, у смислу да претежну улогу могу имати савјети рада или синдикати. Међутим, у већини држава, улога синдиката је доминантна.<sup>19</sup> Она се најчешће огледа у томе што синдикати спроводе поступак избора чланова савјета рада, утичући на тај начин на њихов састав. Чак и уколико сви запослени бирају чланове савјета рада, бивају изабрани, по правилу, чланови синдиката. Фактичка доминација синдиката на извјестан начин представља предуслов прихватљивости ових органа од стране синдиката,<sup>20</sup> поготово што се надлежности синдиката и савјета

<sup>18</sup> Ријетке су државе у којима се радничка партиципација остварује искључиво посредством синдиката. Типичан примјер је Шведска, у којој не постоје посебни органи радничке партиципације попут савјета рада. Тај изузетак може бити схваћен ако се пође од чињенице да је проценат синдикално организованих у Шведској изузетно висок (70 % радника су чланови синдиката) и да постоји само једна синдикална централа. Изузетна снага радничког покрета у Шведској, поготово током друге половине XX вијека, довело је до доношења Закона о саодлучивању на раду, из 1977. године, који је синдикатима давао широка права вета, кад се ради о одлукама које се тичу организационих промјена, продаје фирме или премјештања постројења. – С. К. Gupta, 39. У другим државама у којима не постоје посебни органи попут савјета рада, њихово одсуство је условљено синдикалном традицијом и идеолошким одређењима синдикалних централа. Наиме, ставови ових централа и историјска улога синдиката у заштити радничких права довели су до тога да синдикати нису заинтересовани за оснивање посебних органа радничке партиципације, за које, често оправдано, сматрају да нису органи класне борбе него класне сарадње.

<sup>19</sup> У неким државама, као што су Британија, Ирска, Естонија, Летонија и Бугарска, законска права ових органа ограниченија су него у другим државама, што има везе са чињеницом да је синдикат у прошлости једини представљао раднике у односима са послодавцима.

<sup>20</sup> Чак и у државама са дугом синдикалном традицијом, синдикалне организације не постоје у бројним малим и средњим предузећима. Идеја је да недостатак ових организација буде надомјештен савјетима рада. Због тога се у Њемачкој законом прописује да ће савјети рада бити формиран у предузећима са најмање пет запослених. Пракса, међутим, показује да се у томе ријетко успијева и да формирање савјета рада углавном зависи од постојања синдикалне организације у предузећу. Према једном истраживању, савјети рада постоје у само 4 % предузећа која запошљавају између пет и 20 радника. Након измјена закона, извршених 2001. године, којима је поједностављен

рада донекле преплићу.<sup>21</sup>

Могућа је извјесна напетост у односима између синдиката и савјета рада, поготово ако постоји дјелимично преплитање надлежности. Разумљиво је да се синдикат плаши да би његова моћ у односима са послодавцима могла бити умањена, поготово због чињенице да чланове савјета рада бирају сви запослени.<sup>22</sup> Синдикалци понекад страхују да би послодавац могао да утиче на избор „својих“ чланова савјета рада. Међутим, уочљиво је да синдикат настоји да се наметне као незаобилазан чинилац при избору и у функционисању савјета рада, у чему и успјева. Прије свега, опште правило је да велику већину чланова савјета рада чине чланови синдиката.<sup>23</sup> Они имају право да предлажу кандидате за чланове савјета рада, а њихови кандидати најчешће бивају бирани, имајући у виду углед синдиката и чињеницу да њихове организације у предузећима могу водити кампању за избор својих кандидата. Осим тога, будући да синдикати имају развијену организацију, са бројним стручњацима и финансијским средствима, у прилици су да помогну члановима савјета рада да стекну стручна знања нужно за обављање функције. Синдикати имају право да укажу на незаконитости у раду савјета рада, што у крајњој линији може довести до њиховог распуштања и нових избора.<sup>24</sup> На крају, значајна је својеврсна подјела рада између синдиката и савјета рада. Док синдикат рјешава принципијелна

поступак формирања и избора савјета рада, ситуација је донекле побољшана. Према другом извору, савјети рада постоје у 16 % предузећа која запошљавају између пет и 20 радника. – Н. Knudsen, R. Markey, *Works Councils: Lessons from Europe for Australia*, University of Wollongong Department of Economics, Working Paper Series 2001, 1, <http://ro.uow.edu.au/cgi/viewcontent.cgi?article=1044&context=commwkpapers>, 6. август 2015. Ови подаци не оповргавају идеју формирања савјета рада и у врло малим предузећима. Напротив, потребно је да буду поједностављене процедуре њиховог формирања и избора.

<sup>21</sup> Неки аутори на уопштен начин праве разлику између надлежности савјета рада и синдиката тако што кажу да савјети рада учествују у управљању предузећем, док је основни задатак синдиката учешће у процесу колективног преговарања. – Н. Knudsen, R. Markey, 1.

<sup>22</sup> То је један од разлога због којих савјети рада, иако предвиђени Законом о раду, практично не постоје у Србији, јер никад није донесен посебан закон који уређује њихов избор и надлежности. Доношењу овог закона противиле су се двије највеће синдикалне централе.

<sup>23</sup> У Њемачкој, 2006. године, 73 % чланова савјета рада били су чланови синдиката. – М. Јевтић, *Улога савета запослених и синдиката у заступању интереса запослених у државама чланицама Европске уније (партнерство или конкуренција)*, Friedrich Ebert Stiftung, Београд 2011, 12. У Шпанији, око 90 % чланова савјета рада су истовремено чланови синдиката. – Н. Knudsen, R. Markey, 9. И у другим државама, већину чланова савјета рада чине чланови синдиката.

<sup>24</sup> Такав случај је у Њемачкој, гдје синдикална организација има право да се обрати суду рада ако сматра да је рад савјета рада незаконит.

питања, на начелној равни, као што је садржај колективних уговора, дотле се савјети рада старају о томе да се одредбе колективних уговора примјењују у појединим предузећима и да буду прилагођене приликама у тим предузећима. На тај начин, савјети рада се претварају у неку врсту контролора примјене закона и подзаконских аката којима се штите радничка права на микро нивоу.

Уколико оснивање савјета рада није обавезно по закону, може се јавити још један тешко рјешив проблем. У законима усвојеним у појединим југословенским земљама, предвиђено је да ће синдикат преузети вршење функција савјета рада уколико овај није основан у предузећу.<sup>25</sup> Предност овог законског рјешења је у томе што омогућава синдикату да врши надлежности савјета рада кад овај није формиран. Без овог законског рјешења, заштита радничких права не би била потпуна, јер не би било никог ко би могао вршити функције савјета рада док он не буде формиран. Недостатак овог рјешења је у томе што може створити или ојачати негативан став синдиката о потреби формирања савјета рада. Ако синдикат по закону има право да врши функције савјета рада, неће бити заинтересован за формирање овог органа. Ипак, сматрамо да оваква законска норма треба да остане (под условом да није прихваћен став о обавезном оснивању савјета рада, за шта се залажемо), јер у условима кад оснивање савјета рада није извјесно, боље је да његове функције припадну синдикату.

#### 2.2.2.2. *Формирање и избор савјета рада*

Важно је да законодавац не поставља сложене услове за оснивање савјета рада. То значи слjedeће: радници треба да имају право на оснивање савјета рада без обзира на то да ли у предузећу постоји синдикална организација;<sup>26</sup> савјете рада треба да оснивају и радници у малим предузећима; не треба да буде прописано да знатан број радника мора покренути иницијативу за оснивање савјета рада.<sup>27</sup> Иако је тачно да су

<sup>25</sup> Закон о вијећу запосленика, *Службене новине ФБиХ*, бр. 38/04, чл. 31, ст. 3; Закон о раду – ЗОР Хрватске, *Народне новине Р. Хрватске*, бр. 93/14, чл. 153, ст. 3.

<sup>26</sup> У Чешкој Републици, на примјер, до 2008. године, до одлуке Уставног суда о неуставности те норме, важило је правило да савјети рада могу бити основани само уколико и само док у предузећу не постоји синдикална организација. У Грчкој, према закону из 1988. године, важи правило да савјети рада неће бити оснивани у предузећима у којима синдикат нема своју организацију.

<sup>27</sup> Није могуће унапријед рећи шта значи „знатан број“. То зависи од бројних чинилаца, међу којима је организованост радника најважнији. Ипак, чини се да не би било прикладно захтијевати да тај број буде већи од 20 % од укупног броја радника. Сматрамо, на примјер, неприкладним чешко рјешење, чији законодавац захтијева да иницијативу за оснивање савјета рада покрене најмање трећина запослених.

велика предузећа, у којима су запослене стотине и хиљаде радника, економски најзначајнија, знатан број радника је запослен у малим предузећима. Остваривање њихових права зависи и од тога да ли им закон допушта оснивање савјета рада. Зато, законска норма треба да буде таква да омогући оснивање ових органа и у малим предузећима.<sup>28</sup> Сматрамо да је њемачко рјешење у том погледу одговарајуће. Оно омогућава да радничка партиципација буде развијана и тамо гдје је најрањивија, у малим предузећима и радним јединицама, у којима су и синдикати слабије развијени (или не постоје синдикалне организације) и у којима је већи притисак власника капитала.

Једно од питања јесте и да ли савјети рада треба да буду обавезни или факултативни. Рјешења су различита, али преовладава схватање да треба да буду факултативни органи, који ће бити формирано ако то захтијева синдикат или одређени број радника. Ријетке су државе у којима није прихваћено овакво рјешење.<sup>29</sup> Сматрамо да више разлога оправдава схватање да савјети рада треба да буду обавезни органи. Прво, синдикат ће у неким случајевима бити против оснивања савјета рада, плашећи се конкуренције. У том случају, чак и ако формално постоји могућност да одређен број радника предложи оснивање савјета рада, тешко да ће се то догодити, пошто су мали изгледи да се група радника супротстави синдикалној организацији. Уколико у предузећу не постоји синдикална организација, једини ко може предложити оснивање савјета рада је одређен број радника, а питање је да ли ће они то смјети, због могуће изложености притисцима и санкцијама послодавца.

Законска обавеза оснивања савјета рада ослобађа раднике притисака послодавца и умањује могућност сукоба група радника (оних у синдикату и оних ван њега) о питању да ли је оснивање савјета рада потребно. Друго, законско прописивање обавезе оснивања савјета рада нарочито је значајно у малим предузећима, у којима су, због одсуства синдиката и притиска власника капитала, најмање шансе да савјет рада буде основан на основу иницијативе групе запослених.

Ово питање је нарочито значајно у државама источне и средње Европе, као и у бившим југословенским земљама, у којима не постоје повољни услови за добровољно оснивање ових органа. Ипак, законо-

---

<sup>28</sup> У Француској, комитети предузећа (што је законски назив за органе типа савјета рада) оснивају се у предузећима са више од 50 запослених (с тим да је њихово оснивање обавезно), у Њемачкој са најмање пет запослених, у Грчкој са најмање 50 запослених, у Холандији са најмање 50 запослених, у Шпанији са 50 запослених (с тим што тзв. делегати запослених могу бити бирани у радним јединицама и предузећима са најмање десет запослених), итд.

<sup>29</sup> Француска, Словенија, Холандија.

давци су се редовно опредјељивали за прописивање права а не обавезе оснивања савјета рада, што сматрамо лошим рјешењем. У Хрватској, радничко вијеће се оснива на приједлог синдиката или најмање 20 % запослених.<sup>30</sup> У Републици Српској, савјет радника може бити основан одлуком најмање једне трећине запослених.<sup>31</sup> У Федерацији Босне и Херцеговине, вијеће запосленика оснива се на приједлог синдиката или најмање 20 % запосленика.<sup>32</sup> Изузетак представља Словенија, у којој закон говори о оснивању савјета радника у предузећима са више од 20 запослених, не наводећи притом ко даје иницијативу за оснивање ових органа, па се може закључити (не само из те чињенице већ и из стилизације чл. 8 Закона о учешћу радника у управљању предузећима<sup>33</sup>) да се ови органи оснивају у свим предузећима у којима је запослен законом прописан минималан број радника.

Теоријски, може се бранити став да савјети рада треба да буду добровољни органи, јер је партиципација право радника а не њихова обавеза. Пошто они нису власници предузећа, немају обавезу да учествују у управљању њима. Нема основа да се од радника захтијева да учествују у управљању капиталом који није у њиховој својини. Начелно, овом аргумену нема се шта приговорити ако се проблем посматра са овог аспекта. Међутим, проблему треба прићи из другог угла. Да би радници остварили право да учествују у управљању предузећем, ма колико то право формално било ограничено, треба да буду испуњени одређени неправни услови. Док ти услови не буду испуњени, није свеједно да ли ће органи радничке партиципације постојати и да ли ће радници стицати искуства у вршењу права која су им формално дата. Може се догодити да савјети рада не буду оснивани зато што се синдикати и(ли) послодавци томеprotиве, поготово у државама у тзв. транзицији. Имајући у виду те отпоре, боље је законом предвидјети обавезу формирања савјета рада у свим предузећима која запошљавају одређен број радника, при чему тај број не треба да буде велики.

Законом треба прописати да су савјети рада обавезан облик радничке партиципације и у малим предузећима или организационим цијелинама унутар предузећа, са најмање пет или евентуално десет радника. Сматрамо неприкладним рјешење по коме се савјети рада оснивају у

<sup>30</sup> ЗОР Хрватске, чл. 141, ст. 2.

<sup>31</sup> Закон о раду Републике Српске – ЗОР РС, Пречишћени текст, *Службени гласник РС*, бр. 55/07, чл. 123, ст. 1.

<sup>32</sup> ЗВЗ, чл. 3. Нови Закон о раду Федерације БиХ садржи готово исту норму. Разлика је у томе што нови закон у чл. 120 говори о праву „репрезентативног синдиката“ да предложи оснивање вијећа запосленика.

<sup>33</sup> *Zakon o sodelovanju delavcev pri upravljanju – uradno prečiščeno besedilo – ZSDU-UPB1, Uradni list RS*, št. 42/07, чл. 8, ст. 2.

предузећима у којима је запослено 50 или више запослених.<sup>34</sup> Ово рјешење не узима у обзир чињеницу да мала и средња предузећа запошљавају знатан број радника у бившим југословенским земљама, те да синдикалне организације у таквим предузећима не постоје или имају мању снагу. Због тога, радницима није лако да иницирају оснивање савјета рада, из страха од могућих притисака од стране послодавца.

Објективан проблем при формирању савјета рада представља чињеница да је рад „на црно“ у бившим југословенским земљама врло распрострањен, што утиче на испуњеност услова у погледу минималног броја радника потребног за оснивање савјета рада. Ако је, на примјер, законом прописано да савјет рада може бити основан код послодавца који запошљава најмање 15 или 20 радника, он може, запошљавајући легално мање од 15 или 20 радника, изиграти законску норму о праву на оснивање савјета рада. У таквој ситуацији, синдикату или радницима треба дати право да се обрате надлежној инспекцији (уз могућност подношења анонимних пријава), која би утврдила стварни број запослених радника, након чега би било могуће утврдити да ли послодавац запошљава довољан број радника да би савјет рада могао бити формиран.

Сматрамо да право да бирају и буду бирани треба да имају сви запослени, без обзира на то да ли су чланови синдиката, и без утврђивања других цензуса (старосна доб, дужина радног стажа у предузећу у коме се врши избор, и др.).<sup>35</sup> Цензуси о којима је ријеч нису демократски, јер не омогућавају свим радницима да се боре за остваривање својих интереса. То што постоје разлике између радника у погледу времена проведеног на раду код истог послодавца, не значи да су права и интереси неке групе радника вреднију, па да само њима буде признато бирачко право на изборима савјета рада.

С друге стране, кад је у питању посебан положај синдиката у изборном процесу, сматрамо да он није оправдан из више разлога. Прво, у великој већини земаља број синдикално организованих радника мањи

<sup>34</sup> Такво рјешење предвиђа, на примјер, Закон о раду Србије у чл. 205 (*Службени гласник Р. Србије*, бр. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13 и 75/14). Нешто умјереније, али ипак, по нашем мишљењу, неприхватљиво рјешење предвиђа закон Хрватске (радничко вијеће оснива се у предузећима са више од 20 запослених), те закони Републике Српске и Федерације БиХ, који предвиђају могућност оснивања савјета рада односно вијећа запосленика у предузећима у којима је запослено најмање 15 радника.

<sup>35</sup> У овом погледу, постоје разлике између националних законодавстава. У Белгији, само репрезентативни синдикати имају право да предлажу кандидате за чланове савјета рада. У Италији, двије трећине чланова именују синдикати, а једну трећину бирају радници на приједлог синдиката. У многим државама, међу њима и у Њемачкој и Аустрији, право да буду бирани у савјете рада имају само радници који су запослени код послодавца одређено вријеме, нпр. најмање шест мјесеци.



је од 50 %, што значи да давање посебних права синдикатима доводи у питање равноправност свих радника у процесу избора савјета рада. То не значи да синдикати не треба да имају право да предлажу своје листе кандидата. Али, осим њима, ово право треба дати и одређеном броју радника. Друго, савјети рада нису синдикалне организације у предузећима, него су облик представљања свих радника, са функцијама различитим од синдикалних, па због тога сви треба да учествују у њиховом избору. Треће, иако је тачно да савјети рада, бирани од стране свих радника, могу да постану оруђе у рукама послодавца против синдиката, могуће је да се догоди и обрнуто. Наиме, ако синдикат није склон суклобљавању са послодавцем, формирање савјета рада може представљати једини облик борбе радника за остваривање својих права.

### 2.2.2.3. Функције савјета рада

Савјети рада су важан облик радничке партиципације у предузећима. Њихова основна слабост је у томе што им се права углавном ограничавају на информисање и консултовање. Ни то није безначајно, јер се радници за своја права лакше боре уколико им је познато стање у предузећу. Међутим, савјети рада не могу одлучивати о пословној политици. То што они могу изнијети свој став о неком, за раднике важном, питању, не значи да је послодавац дужан да тај став прихвати и поступи у складу са мишљењем савјета рада. Суштински недостатак положаја савјета рада је одсуство права одлучивања.

Ипак, то не значи да је њихов положај сведен само на право на информисање<sup>36</sup> и консултовање.<sup>37</sup> Њима припадају и извјесна шира права, као што су:<sup>38</sup> право на увид у документацију предузећа, право надзора,<sup>39</sup>

<sup>36</sup> У Њемачкој, право на информисање обухвата право савјета рада да од управе предузећа добије информације о: финансијском стању; производњи и инвестицијама; производним техникама и методима рада; редукцији радних операција, затварању и премјештању постројења; промјенама у организацији предузећа. – Н. Knudsen, R. Markey, 5.

<sup>37</sup> Кад је у питању право на консултовање, нарочито важно је право савјета рада да буде консултован увијек кад послодавац жели да донесе одлуку о отказу уговора о раду. Незаконит је сваки отказ уговора о раду о коме послодавац није консултовао савјет рада. Исто тако, послодавац је дужан да консултује савјет рада прије доношења одлуке о запошљавању новог радника. Истина, природа капитал односа не допушта да савјет рада буде равноправан учесник у доношењу одлука о пријему и отпуштању радника, тако да коначну одлуку доноси послодавац, односно власник капитала.

<sup>38</sup> О овоме, више вид. R. Page, 14–17.

<sup>39</sup> Савјет рада има право да надгледа придржавање норми од стране послодавца које се односе на законит и једнак третман запослених, заштиту на раду, колективне уговоре, уговоре о раду и друга питања. У неким државама, као што је случај у Шпанији, савјет рада има право да покрене судски или управни поступак уколико сматра да се



право на давање препорука,<sup>40</sup> право вета, право на преговарање, право да одлука буде донесена уз његову сагласност.<sup>41</sup> Иако савјети рада не могу одлучивати о отпуштању радника, имају право да учествују у посебној процедури, у којој се преговара о томе да ли су отпуштања радника неопходна и да ли је потребно прибјећи додатним улагањима, како би радна мјеста била сачувана.

Уочљиво је да, чак и у државама у којима је радничка партиципација доживјела највећи успон, као што су Њемачка и Шведска (иако у овој другој посредством радничких синдиката), раднички представници у најбољем случају имају право да преговарају о најважнијим питањима економског и финансијског карактера и да евентуално покушају спријечити доношење одлуке кроз процес преговарања, иако посљедња ријеч припада управи коју чине представници власника капитала. Ипак, савјети рада могу спријечити или одложити доношење извјесних одлука, или барем приморати послодавца да преговара о одлукама које намјерава донијети.

По питању надлежности савјета рада постоје разлике у законским рјешењима у бившим југословенским земљама. Сматрамо да је српски законодавац поступио потпуно неисправно, јер је Законом о раду само начелно предвидио могућност оснивања савјета запослених. Овом органу посвећен је само један члан Закона, подијељен у два става, у коме се каже да савјети запослених дају мишљење и учествују у одлучивању о економским и социјалним правима запослених. Из ове законске норме уопште није јасно какве су надлежности савјета запослених.<sup>42</sup> Оправдање се може наћи у аргументу да је законодавац предвидио доношење посебног закона којим се уређују сва питања која се односе на осни-

---

послодавац није придржавао законских норми или одредаба колективног уговора.

<sup>40</sup> У Шведској, прије него што послодавац донесе одлуку о битним промјенама своје активности или радним условима запослених, дужан је да ступи у преговоре са синдикатом. Ако се не ради о битним промјенама, послодавац је дужан да преговара са синдикатом ако то овај захтијева. Међутим, преговори не значе обавезу постизања компромиса. У крајњој линији, одлуку доноси послодавац и ако није било могуће постићи споразум између њега и синдиката.

<sup>41</sup> О неким питањима, као што су смањење пословних операција или затварање погона, спајање са другим радним јединицама или диоба радне јединице, важне промјене у организацији рада, увођење нових и другачијих метода рада и сл., савјет рада мора бити информисан, а послодавац и савјет рада усаглашавају ставове и интересе и израђују социјални компензациони план, који треба да пружи социјалне или финансијске олакшице радницима који су погођени овим промјенама.

<sup>42</sup> Има мишљења да радници у Србији имају само право на консултовање а не и право на саодлучивање. – Д. Маринковић, *Партиципација запослених у дефинисању економске политике и стратегије*, Центар за развој синдикализма, <http://sindi-kalizam.org/2015/07/10/participacija-zaposlenih-u-definisaniu-ekonomске-politike-i-strate-gije/>

вање и рад савјета запослених. Поставља се, међутим, питање шта ако се догоди оно што се и догодило – да Народна скупштина не усвоји посебан закон о савјетима запослених? У том случају, савјети запослених не могу бити образовани, јер двије законске норме, садржане у Закону о раду, за то нису довољне. Стога, иако начелно подржавамо идеју да о савјетима рада треба донијети посебне законе у свакој држави, сматрамо да они треба да буду само разрада закона о раду, у коме треба да буде садржано довољно норми за образовање савјета рада, чак и кад о њима нису донесени посебни закони.

Кад су у питању закони који детаљно уређују надлежности савјета рада (без обзира на то да ли су то закони о раду или посебни закони о савјетима рада), уочљива је основна разлика у погледу прихватања одређене концепције. Према првој концепцији, савјети рада су искључиво савјетодавни органи. Они имају права да буду информисани и консултовани. Такво рјешење предвиђају Закон о раду и Закон о савјету радника Републике Српске.<sup>43</sup> Закон о раду у чл. 124 изричито одређује да је функција савјета радника савјетодавна и да се огледа у давању мишљења и приједлога. Нема ни ријечи о праву вета или праву на преговарање прије него што одлука буде донесена. У Федерацији Босне и Херцеговине, функције вијећа запосленика постављена су нешто шире. Иако ови органи имају преобладајуће савјетодавна овлашћења,<sup>44</sup> њихова овлашћења унеколико превазилазе оквире информисања и консултовања. Према чл. 26 Закона о вијећима запосленика, послодавац не може донијети одређене одлуке без претходне сагласности вијећа запосленика. Те одлуке се односе на: отказ члану вијећа запосленика; отказ запосленику код којег постоји промијењена радна способност или непосредна опасност од настанка инвалидности; отказ запосленику старијем од 55 односно 50 година (у зависности од тога да ли је ријеч о мушкарцу или жени); прикупљање, обраду, кориштење и достављање трећим лицима података о запосленима.<sup>45</sup>

<sup>43</sup> Закон о савјетима радника Републике Српске – ЗСР, *Службени гласник РС*, бр. 26/01.

<sup>44</sup> Истина, Закон у чл. 21 предвиђа да је послодавац обавезан да о питањима која су од интереса за економски и социјални положај запосленика информиса, консултује и тражи претходну сагласност вијећа запосленика. Иако је ова општа формулација прихватљива, јер упућује на то да вијећа запосленика имају и право да дају сагласност, ипак из анализе законских норми произлази да је ова њихова функција најмање развијена.

<sup>45</sup> Закон о раду Хрватске врло слично уређује право вијећа запосленика на саодлучивање у чл. 151, с том разликом што послодавац не може без сагласности вијећа запосленика дати отказ раднику старијем од 60 година. Сматрамо да ово рјешење није адекватно и да би требало спустити старосну границу за случајеве у којима отказ није могуће дати без сагласности вијећа запосленика, како би била обезбијеђена боља

Ова овлашћења су значајна већ због тога што омогућавају вијећу запосленика право вета. Посебно важним чини нам се право вијећа запосленика да спријечи отказ радницима старијим од 55 односно 50 година, који су честе жртве тзв. транзиције, а који, уколико добију отказ, тешко могу наћи друго, адекватно запослење. Закон о савјетима рада Републике Српске не предвиђа ово овлашћење савјета рада, које сматрамо суштинским, па се залажемо да оно буде признато овим органима и у Републици Српској.

У Словенији, савјет радника има право да буде информисан и консултован, док о одређеним питањима има право саодлучивања. Радници имају право да саодлучују о питањима која су значајна и за њих и за послодавца (отуд саодлучивање). То су питања која се односе на: коришћење годишњег одмора и других одсустава с посла; мјерила за оцјену успјешности запосленог; мјерила за награђивање иновација на послу; мјерила за напредовање запослених. Како видимо, ријеч је о питањима која суштински не одређују положај запослених, али су важна за остваривање појединих њихових права.

Право вета савјета радника огледа се у њиховом праву да спријече доношење одређених одлука под одређеним условима.<sup>46</sup> Овдје, савјети радника прекорачују свој савјетодавни карактер. Наиме, прије него што донесе одлуке о: смањењу производње; промјени дјелатности или организације рада; технологији рада; статусним промјенама; продаји предузећа или његовог дијела, послодавац је дужан да прибави сагласност савјета радника, уколико одлуке имају за посљедицу повећање или смањење броја радника. Међутим, ово не значи да је право вета безусловно и апсолутно. Савјет радника га не може уложити у било којој ситуацији, већ само онда кад одлука о смањењу броја радника није праћена програмом збрињавања вишка радника, односно онда кад разлози за доношење одлуке о смањењу броја радника нису утемељени.

Савјет радника има право да спријечи доношење одређених одлука послодавца и да покрене поступак мирења, у којем треба да буде ријешен спор. Поступак мирења спроводи арбитража, чије чланове именују савјет радника и послодавац, а неутралног члана именују споразумно.

И у Хрватској је Законом о раду предвиђена обавеза послодавца да се о одређеним питањима консултује са вијећем запосленика.<sup>47</sup> Међутим, вијеће ће имати право не само да изнесе своје мишљење, већ, у заштита радника у процесу транзиције.

<sup>46</sup> ZSDU-UPB1, чл. 85.

<sup>47</sup> Ова питања су утврђена чл. 150 Закона о раду, а тичу се политике запошљавања и отказа, радног времена, преносу предузећа или дијела предузећа, привредне дјелатности или дијела привредне дјелатности, заштитом на раду, те колективном вишку радника.

одређеним случајевима, да предузме и друге мјере како би заштитило права и интересе радника. Под тим мислимо на право вијећа запосленика да ускрати сагласност на одлуку о питањима из чл. 150 Закона о раду. Потенцијално, ово право вијећа запосленика је значајно, јер може довести до спречавања доношења одлуке. Међутим, вето нема апсолутни карактер, јер послодавац, као власник капитала има право захтијевати да сагласност вијећа запосленика буде замијењена арбитражном одлуком.<sup>48</sup>

Посебно питање је да ли савјети рада имају право да организују штрајк или учествују у њему. Законодавства по правилу дају негативан одговор на ово питање.<sup>49</sup> Тиме се повлачи јасна разлика између савјета рада и синдиката. Сматрамо да ово рјешење није исправно и да законом не би требало забранити савјетима рада да организују штрајкове или учествују у њима. Разлог за важеће законско рјешење вјероватно се проналази у схватању да савјети рада треба да сарађују и са послодавцима и са синдикатима, тако да не могу бити органи конфликта. У основи овог схватања налазе се идеје социјалног дијалога и класног компромиса. Међутим, савјети рада су у већини држава ипак чисто раднички органи по свом саставу. Њих бирају радници како би штитили њихове интересе. Савјетима рада треба дати могућност да бирају методе дјеловања. Ако другачије не могу постићи своје циљеве, треба им омогућити да користе штрајк као легитиман метод борбе. Тиме се не нарушава сврха њиховог постојања, јер су они основани с циљем заштите радничких права и интереса. Истина, ово схватање није прихватљиво за послодавце, јер они посматрају савјете рада као облик пацификације радничке класе и њеног инкорпорирања у економски систем.

У Републици Српској, синдикат је дужан да прије ступања у штрајк затражи мишљење савјета радника.<sup>50</sup> Ово мишљење га не обавезује. Не може се рећи да савјет радника на овај начин учествује у организовању штрајка, јер синдикат самостално доноси одлуку о штрајку и предузима потребне мјере након што штрајк отпочне. Сматрамо да законом не треба установљавати обавезу синдиката да тражи мишљење савјета радника прије него што донесе одлуку о организовању штрајка. Како је право синдиката да организује штрајк, он у доношењу те одлуке треба да буде потпуно слободан. Законом треба прописати право синдиката да о организовању штрајка затражи мишљење савјета радника, што може бити корисно из два разлога. Први је да синдикат добије информације

<sup>48</sup> Арбитра споразумно именују стране у сукобу са листе коју утврђује Господарско-социјално вијеће.

<sup>49</sup> ЗОР Хрватске, чл. 148, ст. 4; ЗВЗ, чл. 29.

<sup>50</sup> ЗСР, чл. 27, ст. 2.

од савјета радника, на основу којих може закључити да ли су штрајкачки захтјеви реални, а други је да процијени да ли конфликт може бити ријешен уз помоћ савјета радника.

Треба примјетити да контролне функције савјета рада нису увијек доведене до крајњих консеквенци. Тако, на примјер, вијећа запосленика у Федерацији Босне и Херцеговине имају право да прате примјену закона и других аката, као и испуњавање обавеза послодаваца у погледу уплате доприноса. Слично рјешење предвиђа и Закон о раду Хрватске. Сматрамо да би било боље уколико би законима било детаљно прописано која права ови органи имају у случају да утврде да послодавци не извршавају обавезе утврђене законом и другим актима. Истина је да то питање може бити уређено другим законима, којима се одређују овлашћени покретачи одређених поступака у случају сумње да послодавац не испуњава своје обавезе. Међутим, закон којим се уређују функције савјета рада и закони којима се уређује санкционисање неиспуњавања обавеза послодавца не доносе се и не мијењају истовремено, тако да постоји могућност да право увида остане само начело које не може да буде остварено јер није уређено законом. Стога, ако је законом о раду или законом о савјетима рада већ начелно предвиђено право ових органа да врше увид у остваривање обавеза послодавца, потребно је да то питање буде детаљно уређено, а не да буде препуштено регулисању неким другим законом.

У том погледу, релативно прихватљиво рјешење садржи Закон о савјетима радника Републике Српске. У чл. 26, ст. 2 овог закона наводи да се да савјет радника има право да предузме потребне мјере ако утврди да послодавац не испуњава обавезе према радницима. Као једна од мјера, наводи се „обраћање надлежној инспекцији рада“. Ни ова норма није сасвим одговарајућа, најмање из два разлога. Први разлог је што је она начелна и нејасна. Шта значи „обраћање надлежној инспекцији рада“, односно каква је обавеза надлежне инспекције рада ако дође до обраћања? Можемо наслућивати да је њена обавеза да предузме мјере како би утврдила да ли је послодавац извршио своје обавезе, што укључује могућност његовог санкционисања. Међутим, овакав закључак не слиједи недвосмислено из законске норме, која је несрећно (да ли случајно?) стилизована. Као што смо већ рекли, законодавац се може оправдавати тиме да је предметно питање уређено другим законом, којим се уређује дјелатност инспекције рада, односно поступак у случају да послодавац не испуњава законом утврђене обавезе. То не може бити оправдање за овакву, правнички неписмену формулацију, која више прикрива него што појашњава улогу савјета радника. Сматрамо да

је неопходно да Закон о савјетима радника буде измијењен у том смислу што би било прецизно прописано каква права имају савјети радника у случају да, након спроведене контроле, посумњају да послодавац не испуњава своје обавезе према запосленима.

### 3. РАДНИЧКА ПАРТИЦИПАЦИЈА НА НИВОУ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Било је очекивано да радничка партиципација нађе мјесто и у праву Европске уније, поготово ако се зна да бројне компаније дјелују у двије или више држава чланица, запошљавајући велики број радника. Због тога се дешава да најважније одлуке доносе управе смјештене у државама у којима радници не остварују своја права из радног односа. Правни основ уређења овог питања може се наћи још у Уговору о функционисању Европске уније, који је у чл. 153, ст. 1, т. 3 гарантовао право радника да буду информисани и консултовани. Право радника да буду информисани и консултовани уређено је двјема директивама, а потом и Повељом основних права Европске уније.<sup>51</sup> Повеља не уређује детаљно ово право радника. Она начелно предвиђа да радницима или њиховим представницима мора бити осигурано право да буду информисани и консултовани, у случајевима и под условима који су уређени правом и праксом како Уније тако и држава чланица. Радницима је признато право да буду информисани, консултовани и да учествују у одлучивању и Повељом о основним социјалним правима радника из 1989. године, која нема правно обавезујући карактер.<sup>52</sup>

Прва директива којом је радницима у транснационалним компанијама дато право на информисање и консултовање је Директива о савјетима рада 94/45/ЕС из 1994. године.<sup>53</sup> Директива се односила на предузећа која запошљавају најмање 1.000 радника, при чему морају запошљавати најмање по 150 радника у двије државе чланице (чл. 2, ст. 1, т. а). Оснивање савјета рада, међутим, није обавезно. Директива у чл. 1 говори о оснивању европског савјета рада или о другом поступку информисања или консултовања запослених. Овако еластично рјешење сигурно је условљено различитошћу националних искустава, о којима смо већ писали. Према чл. 5 Директиве, европски савјет рада оснива се

<sup>51</sup> Charter of the Fundamental Rights of the European Union, *Official Journal of the European Communities*, C 364/1, 18. 12. 2000.

<sup>52</sup> M. Weiss, 89.

<sup>53</sup> Council Directive 94/45/EC of 22 September 1994 on the establishment of a European Works Council or a procedure in Community-scale undertakings and Community-scale groups of undertakings for the purposes of informing and consulting employees, *OJ L 254*, 30. 9. 1994.



након што започне преговарачки процес између радника и послодавца, на иницијативу послодавца или на писани захтјев најмање 100 радника или њихових представника, у најмање два друштва или подружнице у најмање двије државе чланице. Поставља се питање шта ће бити ако минимални број радника не иницира оснивање европског савјета рада. Да ли ће у том случају послодавац бити дужан да на себе преузме иницијативу? Чини се да неће постојати та његова обавеза, јер из Директиве не слиједи да у овим предузећима морају постојати савјети рада.

Ово рјешење је прихваћено по узору на рјешења садржана у највећем броју националних законодавстава, која, како смо показали, предвиђају савјете рада као факултативне органе. Већ смо изнијели мишљење да такво рјешење не сматрамо оправданим.

Да би преговарачки процес могао бити вођен, Директива предвиђа образовање посебног преговарачког тијела. Процес преговарања је значајан зато што се њиме уређују и тако важна питања каква су: састав, број чланова и дужина мандата европског савјета рада; поступак информисања и консултовања европског савјета рада; финансијска и материјална средства која стоје на располагању европском савјету рада; дужина трајања споразума о успостављању европског савјета рада и поступак преговарања ради постизања новог споразума (чл. 6, ст. 2 Директиве).

Примјена ове директиве довела је до оснивања европских савјета рада само у 36 % предузећа, у којима је било запослено 60 % од укупног броја радника запослених у предузећима на која се Директива односила.<sup>54</sup> Синдикати су указивали да су управе предузећа најчешће доносиле стратешке одлуке о реструктурирању и реалокацији без консултовања европских савјета рада.<sup>55</sup> Осим тога, Директива је имала значајне недостатке при дефинисању основних појмова и института.<sup>56</sup>

<sup>54</sup> Власници капитала пружали су отпор доношењу ове директиве. Њено доношење представљало је резултат дуготрајног преговарања. О томе више: М. Weiss, 89–90. Европски савјети рада успостављени су у око 600 транснационалних компанија и имају око 12.000 чланова. – W. Hermann, O. Jacobi, “Ambassadors of the European Civil Society: Practice and Future of European Works Councils”, *Transnational Industrial Relations in Europe* (eds. R. Hoffmann, O. Jacobi, B. Keller, M. Weiss), Hans Böckler Stiftung, Düsseldorf 2000, 95.

<sup>55</sup> S. Picard, *European Works Councils: a trade union guide to Directive 2009/38/EC*, Report 114, European Trade Union Institute, Brussels 2010, 7.

<sup>56</sup> Нису били на задовољавајући начин дефинисани појмови информисања и консултовања, правила о успостављању европских савјета рада, могућност поновног утврђивања садржаја споразума у случају структуралних промјена. – R. Jagodzinski, *Implementation of enforcement provisions of the European Works Councils Recast Directive: are sanctions really ‘effective, proportionate and dissuasive’?*, ETUI Policy Brief, European Economic, Employment and Social Policy, No. 7/2004, 1.



С циљем побољшања рјешења садржаних у њој и повећања броја европских савјета рада, 2009. године је донесена нова директива.<sup>57</sup> Овом директивом је прописано да ће неки облик информисања и консултовања запослених бити остварен у сваком предузећу које запошљава најмање 1000 радника у државама чланицама Уније, под условом да их је најмање 150 запослено у двије државе чланице. Директива не оставља могућност да запослени и послодавац одлуче о томе да ли ће запослени остваривати право на информисање и консултовање, већ им само даје право да одлуче у ком облику ће остварити то право.<sup>58</sup> Оно може бити остварено у облику европског савјета рада или другог облика информисања и консултовања запослених.

Директива не улази у детаље који се тичу организационих облика остваривања права на информисање и консултовање. Она не уређује чак ни основна питања која се тичу састава, начина избора и надлежности европског савјета рада. Поготово се не бави регулисањем других облика информисања и консултовања запослених. На тај начин, радници и њихови представници,<sup>59</sup> с једне стране, и капитал, с друге стране, имају скоро пуну слободу проналажења одговарајућих облика информисања и консултовања. Тиме је створен правни основ за остваривање овог права, при чему његови конкретни појавни облици зависе од односа снага радничке класе и капитала. Ово одговара и чињеници да поједини традиционални облици радничке партиципације, развијани у државама чланицама Европске уније, не могу постојати истовремено на транснационалном нивоу, него је потребно да се радници и послодавци определијеле за један од њих. Директива није могла дати приоритет једном облику радничке партиципације, имајући у виду барем формалну равноправност држава чланица Уније, а тиме и њихових националних законодавстава и пракси.

Централна управа европског предузећа (или групе повезаних предузећа) обавезна је да обезбиједи услове за успостављање европског савјета рада или процедуре информисања и консултовања. Поступак који треба да доведе до успостављања радничке партиципације покрећуће ова управа на властиту иницијативу или на захтјев најмање сто

<sup>57</sup> Directive 2009/38/EC of the European Parliament and of the Council of 6 May 2009 on the establishment of a European Works Council or a procedure in Community-scale undertakings and Community-scale groups of undertakings for the purposes of informing and consulting employees, *Official Journal of the European Union* L 122/28, 16. 5. 2009.

<sup>58</sup> У чл. 2, ст. 1 Директиве пише да ће европски савјет рада или други облик информисања и консултовања бити установљен („shall be established“).

<sup>59</sup> Директива не даје прецизну дефиницију представника запослених. Она у свом чл. 2, ст. 1, т. д) само предвиђа да ће се под представницима запослених сматрати они субјекти који имају тај статус према националним законодавствима односно праксама.

радника или њихових представника, који су запослени у два предузећа или двије радне јединице у најмање двије државе чланице Уније.

Ово рјешење сматрамо позитивним зато што не даје могућност управи да избјегне формирање европског савјета рада истичући да радници нису били заинтересовани за то. Чак и ако радници нису дали иницијативу, управа ће бити дужна да покрене поступак преговарања, који треба да доведе до образовања европског савјета рада или успостављања процедуре информисања и консултовања.

Начини остваривања права на информисање и консултовање могу бити различити у појединим предузећима (или групама предузећа), будући да зависе од резултата преговора којег представници запослених и послодаваца воде унутар посебно формираног преговарачког тијела. Директива не прописује састав овог тијела, препуштајући државама чланицама Уније да то уреде својим законодавствима.

Писаним споразумом се у сваком конкретном случају одређују састав, дужина трајања мандата и функције европског савјета рада, односно други облик остваривања права радника на информисање и консултовање. То значи да су могућа различита рјешења у различитим предузећима. Питање је колико је овакво рјешење оправдано. С једне стране, оно омогућава да рјешења у сваком конкретном случају одговара условима у појединим предузећима. На тај начин, не намећу се иста рјешења свим предузећима, односно њиховим запосленим и управама. То може бити корисно запосленима који су, због снаге своје организације, у стању да наметну повољнији споразум, у смислу већих овлашћења европског савјета рада.

С друге стране, ако Директивом није гарантован барем минимум права која радници имају, постоји могућност да они у преговарачком процесу остваре само крајње ограничена права. Слаба преговарачка снага радника у конкретном случају може довести до тога да су права европског савјета рада строго информативне и консултативне природе, што би било испод нивоа права која су савјети рада постигли у појединим државама чланицама.

Стога, по нашем мишљењу, било би боље да су доносиоци Директиве прихватили другачији приступ. Њоме је требало утврдити минимум надлежности које припадају европском савјету рада, полазећи од рјешења која су прихваћена у њемачком праву, која сматрамо релативно повољним по раднике, с тим што је требало предвидјети и могућност да запослени, у преговарачком процесу, постигнути и шира права од минимума садржаног у Директиви.

Тиме би било постигнуто неколико циљева. Прво, био би гарантован минимум права радника у процесу информисања и консултовања, који не би могао бити угрожен само зато што су радници у неком предузећу (или групи предузећа) слабије организовани, због чега имају мању преговарачку моћ. Друго, биле би смањене разлике које постоје између појединих европских предузећа, у смислу облика и садржаја остваривања права на информисање и консултовање, што је могуће уколико не постоји никакав поуздан правни стандард, већ остваривање овог права зависи искључиво од преговарачке снаге двију страна.

#### 4. ЗАКЉУЧАК

Државе чланице Европске уније имају богато искуство радничке партиципације. Глобализација економског дјеловања и стварање права Европске уније, условили су потребу да радничка партиципација буде уређена и директивама, од којих је прва донесена 1994, а друга 2009. године.

Два основна облика радничке партиципације су учешће радника у органима предузећа и формирање посебних радничких органа (за које користимо назив „савјети рада“), чије основне функције су информисање и консултовање. Ови органи имају право да саодлучују о појединим питањима, као и ограничено право суспензивног вета на поједине одлуке управе.

Радничка партиципација је нормирана у већини бивших југословенских земаља, најпотпуније у Словенији и Хрватској, које су и чланице Европске уније. Богата и развијена легислатива и искуства у европским државама омогућавају да се изведу закључци који вриједу и за бивше југословенске земље. Први закључак је да облици радничке партиципације треба да буду детаљно уређени законима. Сматрамо да је адекватно рјешење да радничка партиципација буде уређена и законом о раду и посебним законима о радничкој партиципацији. Овакво рјешење сматрамо нужним из два разлога. Радничка партиципација треба да буде уређена посебним законом, који има карактер *lex specialis*, зато што на овај начин сва питања радничке партиципације могу бити детаљно уређена. С друге стране, потребно је да законом о раду буду уређена сва основна питања радничке партиципације, као што су састав, услови и начин избора савјета рада, начин његовог рада, надлежности, однос са синдикатима и послодавцима. Ово је неопходно како би се спријечило да оснивање савјета рада буде онемогућено на тај начин што би закон о раду предвидио њихово оснивање и дјеловање, упућујући притом на

посебан закон којим ће то питање бити ријешено, а тај закон не буде донесен, какав случај је у Србији.

Други закључак је да савјети рада треба да буду обавезни а не факултативни. Законом треба прописати обавезу формирања савјета рада у свим предузећима или погонима са најмање пет или десет запослених. На овај начин, избјегавају се ситуације у којима су радници фактички онемогућени да иницирају оснивање савјета рада, зато што се томе противе послодавац или синдикат, или чак зато што радници страхују да би их ова иницијатива могла довести у неповољан положај.

Треће, савјети рада треба да буду бирани непосредно, од стране свих радника, и сви радници треба да имају право да буду бирани у њих. Синдикати могу имати право да предлажу своје кандидате или кандидатске листе, али то право треба дати и одређеном броју радника, без обзира на то да ли су чланови синдиката.

Четврто, осим права да буду информисани и консултовани, савјети рада треба да имају и право саодлучивања о одређеним социјалним питањима и питањима која се тичу остваривања права из радног односа (радно вријеме, одмори и одсуства, награђивање и сл), као и право вета о важним питањима која утичу на њихов радноправни статус. Сматрамо да право вета треба да буде признато радницима у случајевима кад послодавац одлучује о промјенама у организацији рада, премјештању предузећа, смањивању обима производње, отпуштању већег броја радника и сл. У овим случајевима, мора бити предвиђена арбитража, која ће коначно одлучивати о правима радника у случају кад се савјет рада не слаже са намјером послодавца да стратешким пословним одлукама угрози радноправни статус радника. Савјети рада треба да имају право апсолутног вета на одлуке послодавца о давању отказа радника изнад одређене старосне границе.

Пето, савјети рада треба да имају право да учествују у организовању и вођењу штрајка, јер они нису, или не треба да буду, органи класне сарадње, већ органи који представљају искључиво интересе радника.

Шесто, радничка партиципација треба да постане и уставно право, као једна од компоненти права на рад, на тај начин што би уставима било гарантовано право радницима да учествују у управљању предузећима и привредом у цјелини. Ово право не треба да уставима буде гарантовано само на најопштији начин, јер би то остављало простор законодавцу да право на партиципацију детаљно уреди законима и тиме га значајно ограничи. Иако је тачно да право на партиципацију не може уставима бити детаљно уређено, због саме природе уставне материје, оно због своје осјетљивости и склоности законском ограничавању тре-

ба да буде уређењно детаљније него што је то случај са другим правима, са могућим изузетком права којима се штите основна људска добра и вриједности.

Седмо, посебним законима треба да буде гарантовано радницима право да буду представљени у органима управљања предузећима, и то оним који доносе стратешке пословне одлуке. У саставу ових органа најмање трећину чланова треба да чине представници радника, с тенденцијом да се тај број повећа до једне половине. Сматрамо да није довољно да радници имају представнике (чак и ако се ради о половини од укупног броја чланова) само у оним органима који се састају неколико пута годишње и који се не баве оперативним управљањем предузећем (као што је случај са надзорним одборима у Њемачкој).

## ЛИСТА РЕФЕРЕНЦИ

### Библиографске референце

1. Gupta, C. K., “A Comparative Analysis Towards The Workers’ Participation In Management With Special Reference to The U.K., U.S.A., Sweden, Denmark, Germany, Yugoslavia, Israel, Dutch, Norway, France, Italy and India“, *Quest – Journal of Management and Research* Vol. III, Issue 1, December 2012;
2. Hermann, Wolfgang, Jacobi, Otto, “Ambassadors of the European Civil Society: Practice and Future of European Works Councils“, *Transnational Industrial Relations in Europe* (eds. R. Hoffmann, O. Jacobi, B. Keller, M. Weiss), Hans Böckler Stiftung, Düsseldorf 2000
3. Jagodzinski, Romuald, *Implementation of enforcement provisions of the European Works Councils Recast Directive: are sanctions really ‘effective, proportionate and dissuasive’?*, ETUI Policy Brief, European Economic, Employment and Social Policy, No. 7/2004;
4. Jagodzinski, Romuald, Pas, Irmgard, *The EWC landscape on the eve of the transposition deadline of the recast directive 2009/38/EC, Evidence from the ETUI database of European Works Councils*, ETUI aisbl, Brussels 2011;
5. Јевтић, Милан, *Улога савета запослених и синдиката у заступању интереса запослених у у државама чланицама Европске уније (партнерство или конкуренција)*, Friedrich Ebert Stiftung, Београд 2011;
6. Knudsen, Herman, Markey, Raymond, *Works Councils: Lessons from Europe for Australia*, University of Wollongong Department of Economics, Working Paper Series 2001, <http://ro.uow.edu.au/cgi/-viewcontent.cgi?article=1044&context=commwkpapers>;

7. Маринковић, Дарко, *Партиципација запослених у дефинисању економске политике и стратегије*, Центар за развој синдикализма, <http://sindikalizam.org/2015/07/10/participacija-zaposlenih-u-definisa-nju-ekonomске-politike-i-strategije/>;
8. Marković, Goran, *Perspektive participativne demokratije*, Left International Forum, Stockholm 2007;
9. McGaughey, Ewan, *The Codetermination Bargains: The History of German Corporate and Labour Law*, LSE Law, Society and Economy Working Papers 10/2015;
10. *National Industrial Relations*, <http://www.worker-participation.eu/National-Industrial-Relations/>;
11. Page, Rebecca, *Co-determination in Germany – A Beginner’s Guide*, Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf 2011;
12. Picard, Séverine, *European Works Councils: a trade union guide to Directive 2009/38/EC*, Report 114, European Trade Union Institute, Brussels 2010;
13. Weiss, Manfred, “Workers’ Participation: A Crucial Topic for the EU“, Reiner Hoffmann, Otto Jacobi, Berndt Keller, Manfred Weiss (eds.), *Transnational Industrial Relations in Europe*, Hans Böckler Stiftung, Düsseldorf 2000.

#### Правни прописи

1. Charter of the Fundamental Rights of the European Union, *Official Journal of the European Communities*, C 364/1, 18. 12. 2000;
2. Council Directive 94/45/EC of 22 September 1994 on the establishment of a European Works Council or a procedure in Community-scale undertakings and Community-scale groups of undertakings for the purposes of informing and consulting employees, *OJ L 254*, 30. 9. 1994;
3. Directive 2009/38/EC of the European Parliament and of the Council of 6 May 2009 on the establishment of a European Works Council or a procedure in Community-scale undertakings and Community-scale groups of undertakings for the purposes of informing and consulting employees, *Official Journal of the Eur. Union L 122/28*, 16. 5. 2009;
4. Закон о савјетима радника Републике Српске, *Службени гласник РС*, бр. 26/01;
5. Закон о вијећу запосленика, *Службене новине ФБиХ*, бр. 38/04;
6. Закон о раду Републике Српске, Пречишћени текст, *Службени гласник РС*, бр. 55/07;
7. Закон о sodelovanju delavcev pri upravljanju – uradno prečiščeno besedilo, *Uradni list RS*, št. 42/07;
8. Закон о раду, *Народне новине Р. Хрватске*, бр. 93/14;
9. Закон о раду Србије, *Службени гласник Р. Србије*, бр. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13 и 75/14.

*Associate Professor Goran Marković, LL.D.*

Faculty of Law, University of East Sarajevo

## **WORKERS' PARTICIPATION IN FORMER YUGOSLAV COUNTRIES AND THE EUROPEAN UNION**

### **Comparative Analysis**

#### *Summary*

The author analyzes legal solutions which regulate workers' right to participate in the management of enterprises in the member states of the European Union and in former Yugoslav countries, as well as in enterprises which operate in at least two member states of the European Union. Functioning of the works councils, which is one of basic models of workers' participation, has been analyzed in the paper.

The author analyzes national and the European Union legislations, and concludes that there are some differences in the forms of realization of workers' participation, in the spheres of the composition of works councils, their election and authorities, but the basic principles are essentially the same and could be centered on the conclusion that workers have the right to be informed and consulted.

Comparing national legislations of the member states of the European Union and those of the former Yugoslav countries, the author suggests solutions which could improve workers' right to participation.

**Key words:** *Workers' participation; European Union; Works councils; Former Yugoslav countries; Directives.*