



УНИВЕРЗИТЕТ У НИШУ
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ



НАТАША М. ЗАВОЂА

ДРЖАВНА УПРАВА У ПОСТУПКУ
ЗАКЉУЧИВАЊА КОЛЕКТИВНИХ УГОВОРА У
ЈАВНОМ СЕКТОРУ

ДОКТОРСКА ДИСЕРТАЦИЈА

Текст ове докторске дисертације ставља се на увид јавности,
у складу са чланом 40., став 8. Закона о високом образовању
(„Сл. гласник РС“, бр. 88/17 и 22/18 – др. закон)

НАПОМЕНА О АУТОРСКИМ ПРАВИМА:

Овај текст сматра се рукописом и само се саопштава јавности (члан 7. Закона о ауторским и сродним правима, „Сл. гласник РС“, бр. 104/09, 99/11, 119/12 и 29/16 одлука УС).

Ниједан део ове докторске дисертације не сме се користити ни у какве сврхе,
осим за упознавање са њеним садржајем пре одбране дисертације.

Проф. др Предраг Димитријевић, редовни професор, ментор

Ниш 2018.



UNIVERSITY OF NIŠ
FACULTY OF LAW



NATAŠA M. ZAVODA

**STATE ADMINISTRATION IN THE PROCEDURE
FOR CONCLUSION OF COLLECTIVE CONTRACTS IN
THE PUBLIC SECTOR**

DOCTORAL DISSERTATION

LLD Predrag Dimitrijević Full Professor, University of Niš, Faculty of Law

Niš 2018.

Подаци о докторској дисертацији

Ментор: Проф. др Предраг Димитријевић, редовни професор, Универзитет у Нишу, Правни факултет

Наслов: ДРЖАВНА УПРАВА У ПОСТУПКУ ЗАКЉУЧИВАЊА КОЛЕКТИВНИХ УГОВОРА У ЈАВНОМ СЕКТОРУ

Резиме:

Република Србија представља послодавца за државне службенике и намештенике, за запослени који обављају послове из делокруга органа државне управе, судова, јавних тужилаштава, за полицијске службенике као посебну категорију државних службеника и др. Уређење радно-правног положаја ових лица врши се поред нормативног и кроз закључење посебних колективних уговора. Значајан део државне управе чине јавне службе које по својим значају и начину извршења послова од општег интерес, као и по начину финасирања представљају централни ниво државе који обухвата оне субекте који су одговорни за пружање претежно нетржишних услуга, а чије пружање и остварење је држава дужна да обезбеди ради задовољења општих потреба становништва.

Успостављен је концепт управе као делатности од општег интереса. Управа коју врше сами државни органи посматрано у ужем смислу, а када посматрамо управу кроз јавне службе или јавну управу морамо имати у виду да се под вршиоцима управне делатности подразумевају и недржавни субјекти којима је поверено вршење управних активности. Државни органи имају по природи свог посла значајну упавну и административну функцију у уређењу послова и предуслова који су значајни за колективно преговарање у јавном сектору.

Државна управа обавља и послове регистрације социјалних партнера, послове везане за утврђивање репрезентативности социјалних партнера, регистрације колективних уговора и доношења одлуке о проширеном дејству колективног уговора.

Одређени органи, савети, одбори државне управе и посебне организације своје деловање остварују кроз трипартитни и бипартитни социјални дијалог, а одлуке доносе косензусом. Државна управа врши и обезбеђује вршење државних функција значајних за колективно преговарање у јавном сектору, спроводи поступак за добијање овлашћења представника државних органа и јавних служби да започну, воде преговоре и закључе колективни уговор. Такође, државна управа има активну улогу у поступку регистарције колективног уговора, као и у обавезном посредовању и мирења и уређењу минимума процеса рада у делатностима од општег интереса. Државна управа одржава правни поредак и обезбеђује јавни интерес кроз поступак закључивања и примене колективних уговора у јавном сектору.

Управо кроз остварење наведених послова учешће ових државних субјеката у закључивању колективних уговора отвара питање правне природе колективних уговора, односно оставља могућност за анализу и

поређење колективног уговора и управног уговора. Колективни уговор јесте општи акт, али је у његовом усвајању препознатљив управно – правни однос као значајан однос који је уређен бројним нормама међународног и домаћег права. Оба уговора закључују се уз сагласност воља уговорних страна, а са смањеном ауторитативном функцијом државне управе.

Посебне колективне уговоре за државне органе и јавне службе можемо посматрати као опште акте који уређују права, обавезе и одговорности из радног односа запослених у јавном сектору, који садржи облигациони и нормативни део, али свакако представља и аутономни извор радног права у јавном сектору.

Научна област:	Правне науке
Научна дисциплина:	Јавно-правна област

Кључне речи:	државна управа, јавни сектор, колективно преговарање, колективни уговор, запослени, државни службеници, јавне службе, колективни радни спор, посредовање
--------------	--

УДК:	
------	--

CERIF класификација:	S 110 Право
----------------------	-------------

Тип лиценце Креативне заједнице:	CC BY-NC-ND
----------------------------------	-------------

Data on Doctoral Dissertation

Mentor: LLDPredrag Dimitrijević Full Professor, Universtity of Niš, Faculty of Law,

Title: STATE ADMINISTRATION IN THE PROCEDURE FOR CONCLUSION OF COLLECTIVE CONTRACTS IN THE PUBLIC SECTOR

The Republic of Serbia represents an employer for civil servants and employees, for employees who perform tasks within the scope of state administration bodies, courts, public prosecutors' offices, for police officers as a separate category of civil servants, etc. The regulation of the labor legal status of these persons is also carried out through the conclusion of special collective agreements in addition to the normative. A significant part of the state administration is made up of public services that, by their significance and manner of carrying out tasks of general interest, as well as by the method of financing, represent the central level of the state that encompasses the entities which are responsible for the provision of predominantly non-market services which the state is obliged to provide in order to meet the general needs of its people.

Abstract: The concept of administration has been established as a profession of general interest. Administration carried out by the state authorities itself is viewed in a narrower sense, and when we look at the administration through public services or public administration, we have to bear in mind that non-state actors are also entrusted with administrative activities. Based on the nature of their work, state authorities have a significant administrative function in regulating tasks and prerequisites which are important for collective negotiations in the public sector.

The state administration also carries out registration of social partners, tasks related to determining the representativeness of social partners, registration of collective agreements and decision-making on the extended effect of the collective agreement.

Relevant authorities, councils, state administration boards and special organizations perform their activities through tripartite and bipartite social dialogue, and decisions are made by consensus. The state administration performs and ensures the performance of state functions important for collective negotiations in the public sector, conducts a procedure for obtaining the authority of representatives of state bodies and public services to start, negotiate and conclude a collective agreement. Also, the state administration has an active role in the process of registration of the collective agreements, as well as in the obligatory mediation and conciliation and arrangement of the minimum work process in activities of general interest. The state administration maintains the legal order and secures public interest through the procedure of concluding and applying collective agreements in the public sector.

Through the realization of these activities, the participation of state entities in the conclusion of collective agreements opens the question of the legal nature of collective agreements, that is, leaves the possibility for the analysis

and comparison of the collective agreement and the administrative contract. Collective agreement is a general act, but in its adoption, administrative-legal relationship is recognized as a significant relationship which is regulated by numerous norms of international and national law. Both contracts are concluded with the agreement of the contracting parties, and with the reduced authoritative function of the state administration.

A particularly collective association of state bodies and public services can be considered as social acts that regulate rights, obligations and responsibilities from the employment of public sector employees, which contain mandatory and normative parts, but each is an autonomous source of labor law in the public sector.

Scientific Field:	Legal sciences
Scientific Discipline:	Public-legal domain

Key Words:	public administration, public sector, collective bargaining, collective agreement, employees, civil servants, public services, collective labor dispute, mediation
------------	--

UDC:	
------	--

CERIF Classification:	S111 Administrative law
-----------------------	-------------------------

Creative Commons License	CC BY-NC-ND
--------------------------	-------------

Садржај

1	ПОЈАМ ЈАВНОГ СЕКТОРА	1
1.1	Јавно и приватно право као разједињени или само разграничени делови правног система	1
1.2	Опште дефиниције јавне управе	3
1.3	Опште дефиниције јавног сектора	5
1.4	Теоријски појам управе у функционалном смислу	7
1.5	Теоријски појам управе у организационом смислу	8
1.6	Теоријска схватања	10
1.6.1	Управа у формалном значењу	10
1.6.2	Нормативистички приступ	10
1.6.3	Јавно интересни приступ	11
1.7	Појам јавног и приватног права	11
1.8	Карактеристике и појам јавног сектора у Републици Србији	13
1.8.1	Различите дефиниције јавног сектора у позитивним прописима Републике Србије	14
1.8.2	Дефинисање јавног сектора са аспекта Закона о систему плата запослених у јавном сектору	16
1.8.3	Дефинисање јавног сектора са аспекта Закона о начину умањења нето прихода запослених у јавном сектору	16
1.9	Појам (дефинисање) јавног сектора са аспекта међународних организација (ММФ, ОЕСД, и др.)	17
1.9.1	Међународни монетарни фонд	18
1.9.1.1	Општа држава	18
1.9.2	Дефиниција јавног сектора са аспекта Организације за економску сарадњу и развој (ОЕСД)	19
2	ДРЖАВНА УПРАВА И ЈАВНЕ СЛУЖБЕ	21
2.1	Појам јавне службе	22

2.1.1	Карактеристике рада јавних служби (особеност обављања послова јавних служби).....	23
2.1.2	Доступост услуга јавних служби грађанима	24
2.2	Класификација јавних служби	25
2.2.1	Привредне и непривредне јавне службе	25
2.3	Појам јавне управе и јавних служби у нашем праву историјски осврт	26
2.3.1	Јавне службе у југословенској теорији и законодавству после Другог светског рата	26
2.3.2	Разграничење појма власти од појма јавне службе.....	28
2.3.3	Јавне службе према позитивним прописима Републике Србије	29
2.4	Појам и историјски развој јавних служби као социјалне функције државе.....	30
2.5	Јавне службе као континуирана делатност и јавне службе као пут до социјалне државе (различити приступи развоју јавних служби)	32
2.6	Улога и положај јавних служби кроз развој права Европске уније.....	33
3	УРЕЂЕЊЕ КОЛЕКТИВНОГ УГОВОРА И КОЛЕКТИВНОГ ПРЕГОВАРАЊА	34
3.1	Правна природа колективног уговора.....	34
3.1.1	Формални и материјални извори радног права.....	34
3.1.2	Колективни уговор као извор права.....	36
3.1.2.1	Концепција заступања.....	39
3.1.2.2	Теорије колективног преговарања (уговорна, нормативна и мешовита)..	39
3.1.2.3	Облигациони и нормативни део колективног уговора.....	40
3.1.2.4	Колективни уговор и управни уговор.....	42
3.1.2.5	Обележја (карактеристике) управног уговора	43
3.2	Предуслови за колективно преговарање	44
3.2.1	Положај запослених у државним органима и јавним службама	44
3.2.2	Уређење положаја државних службеника и намештеника	46
3.3	Обављање послова државне управе у трипартитним телима	47
3.4	Одбор за утврђивање репрезентативности синдиката и удружења послодаваца	49

3.5	Репрезентативности синдикта и удружења послодаваца	50
3.5.1	Историјски осврт на остваривање права на удруживање – пре демократских промена у Р. Србији	50
3.6	Историјски оквир према међународним изворима права	51
3.6.1	Учешће синдиката у друштвеним токовима	52
3.6.2	Циљ синдикалног и послодавачког удруживања.....	54
3.6.2.1	Услови за оснивање синдиката –законски основ и статут синдикалних организација	57
3.6.2.2	Успис синдикалне организације у Регистар	60
3.6.3	Принцип слободе синдикалног и послодавачког удруживања	64
3.6.4	Утврђивање репрезентативности синдиката	64
3.6.4.1	Општи услови	66
3.6.4.2	Посебни услови.....	66
3.7	Приступање синдикату	67
3.8	Обавезе синдиката према послодавцу.....	68
3.9	Посебни услови за утврђивање репрезентативности синдикат код послодавца	69
3.9.1	Утврђивање репрезентативности синдиката код послодавца.....	70
3.9.1.1	Подношење захтева	70
3.9.1.2	Доношење решења.....	72
3.9.2	Посебни услови за синдикат територијалне јединице, гране, групе, подгрупе или делатности	73
3.9.3	Утврђивање репрезентативности синдиката код послодавца пред Одбором за утврђивања репрезентативности синдиката и удружења послодаваца	74
3.9.3.1	Одлучивање о поднетом захтеву од стране Одбора за утврђивање репрезентативности	75
3.9.4	Поступак за утврђивање репрезентативности синдиката на нивоу Републике Србије, јединице територијалне аутономије или локалне самоуправе, гране, групе, подгрупе или делатности	77
3.9.4.1	Подношење захтева	77

3.9.4.2	Поступак пред Одбором.....	77
3.9.4.3	Доношење решења о утврђивању репрезентативности.....	79
3.9.5	Преиспитивање репрезентативности синдиката.....	80
3.9.5.1	Преиспитивање репрезентативности синдиката код послодавца.....	82
3.9.5.2	Садржај захтева за преиспитивање репрезентативности и покретање иницијативе.....	82
3.9.5.3	Поступак за преиспитивање репрезентативности.....	83
3.9.6	Преиспитивање репрезентативности синдиката основаног на нивоу Републике, јединице територијалне аутономије, локалне самоуправе, гране, групе, подгрупе и делатности.....	85
3.9.6.1	Захтев за преиспитивање репрезентативности.....	85
3.9.6.2	Садржај захтева за преиспитивање репрезентативности.....	85
3.9.6.3	Поступак за преиспитивање репрезентативности.....	86
3.9.6.4	Преиспитивање репрезентативности синдиката.....	86
3.9.7	Правна и пословна способност синдиката и удружења послодаваца.....	87
4	ПОЈАМ КОЛЕКТИВНОГ УГОВОРА.....	89
4.1	Полазне основе.....	91
4.1.1	Почеци колективног преговарања.....	91
4.1.2	Историјски развој колективног преговарања.....	92
4.2	Предмет и садржај колективног уговора.....	93
4.2.1	Врсте колективних уговора.....	94
4.2.1.1	Општи, посебни и колективни уговор код послодавца.....	95
4.3	Усаглашавање почетног текста колективног уговора.....	96
4.4	Технике преговарања.....	97
4.5	Период примене колективног уговора.....	100
4.6	Проширено дејство колективног уговора.....	100
4.7	Колективно преговарање и универзални и регионални стандарди.....	104
4.7.1	Шта се сматра пристојним радом (достојанство на раду).....	105

4.7.2	Право на запослење.....	105
4.7.3	Социјални дијалог као компонента пристојног рада.....	106
4.7.4	Уставно уређење пристојног рада (достојанство на раду).....	107
4.8	Колективна права запослених у јавном сектору	107
4.8.1	Појам (индивидуалног) радног односа	107
4.8.2	Колективни радни односи	108
4.9	Колективна права запослених и послодаваца	109
4.9.1	Колективно преговарање као начин за остварење колективних права запослених	110
4.10	Право на удруживање и синдикално организовање	111
4.10.1	Уређење права на синдикално организовање у Републици Србији.....	113
4.10.2	Право на синдикално организовање у јавном сектору	114
4.10.3	Статусна питања везана за рад синдиката	115
4.11	Професионална удружења послодаваца и синдиката.....	116
4.12	Социјални дијалог и колективно преговарање.....	116
4.12.1	Појам социјалног дијалога	117
4.12.2	Улога социјалног дијалога	119
4.13	Право на штрајк (опште одређење)	120
4.13.1	Право на штрајк у међународном радном праву	121
4.13.2	Право на штрајк по Европској социјалној повељи	123
4.13.3	Надзор над применом Закона о штрајку	124
4.14	Право на информисање и партиципацију	125
4.14.1	Одређење појма информисања и партиципације запослених.....	125
4.14.2	Право на информисање о раду државних органа уопште	127
4.14.3	Партиципација запослених у државној управи.....	129
4.15	Стандарди Међународне организације рада	133
4.15.1	Колективни уговор дефинисан Конвенцијама МОП-а	136

4.15.2	Конвенције МОРа које је ратификовала Србија	138
4.16	Колективно преговарање и Ревидирна европска социјална повеља	139
4.17	Колективни уговор према прописима Р Србије	141
4.17.1	Историјски развој	141
4.18	Колективно преговарање у Србији	143
4.18.1	Историјски развој	143
5	УЛОГА ДРЖАВНЕ УПРАВЕ У ПОСТУПКУ КОЛЕКТИВНОГ ПРЕГОВАРАЊА ..	145
5.1	Фазе колективног преговарања у државним органима и јавним службама	145
5.2	Колективно преговарање за државне службенике и намештенике	146
5.3	Колективно преговарање за запослене у аутономним покрајинама и јединицама локалне саоправе	147
5.4	Колективно преговарање за запослене у судским органима	149
5.5	Колективно преговарање за полицијске службенике	150
5.6	Колективно преговарање у јавним службама	152
5.6.1	Појам јавних служби	152
5.6.2	Правни основ за колективно преговарање у јавним службама	154
5.7	Колективно преговарање у јавним предузећима чији је оснивач Република, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе	156
5.8	Овлашћење за вођење преговора и потписивање колективног уговора за државне органе и јавне службе	157
5.8.1	Врсте овлашћења за преговарање и усаглашавање текста колективног уговора и овлашћење за потписивање колективног уговора	159
5.9	Улога државних органа у поступку регистрација и објављивања колективног уговора	161
5.9.1	Упис колективних уговора у регистар	162
5.9.2	Улога државног органа у поступку уписа колективног уговора у регистар	164
5.9.3	Регистар колективних уговора	166
6	УПОРЕДНО ПРАВО	167

I.	Суседне земље	167
6.1	Црна Гора	167
6.1.1	Опште одредбе о колективном преговарању у Црној Гори	167
6.1.2	Законски оквир	167
6.1.3	Међународни старандарди МОП-а	168
6.1.4	Учесници у колективном преговарању	169
6.1.5	Садржај и врсте колективних уговора	170
6.1.6	Рок за усаглашавање колективног уговора	173
6.1.7	Учесници у закључивању колективних уговора у јавном сектору	173
6.1.8	Формирања послодавачких организација у Србији и Црној Гори (историјски развој)	175
6.1.9	Период примене (важења) колективних уговора	176
6.1.10	Проширено дејство колективног уговора (немогућност проширеног дејства колективног уговора)	177
6.1.11	Регистрација колективних уговора у Црној Гори	177
6.1.12	Правни и интересни радни спорови у црногорском праву	177
6.1.13	Социјални савет у Црној Гори (социјални дијалог и трипартитна тела)	179
6.2	Македонија	180
6.2.1	Законски оквир	180
6.2.2	Међународни стандарди МОП-а	180
6.2.3	Учесници у закључивању колективних уговора у Македонији	181
6.2.4	Предмет (садржај) колективног уговора	182
6.2.5	Врсте колективних уговора у Македонији	183
6.2.5.1	Општи колективни уговор за јавни сектор	184
6.2.6	Време на које се закључује колективни уговор у Македонији	184
6.2.7	Регистрација колективних уговора у Македонији	186
6.2.8	Проширено дејство колективних уговора у Македонији	186
6.2.9	Колективни радни спор	186

6.2.10	Услови за утврђивање репрезентативности синдиката и послодаваца.....	187
6.2.11	Комисија за утврђивање репрезентативности – састав, поступак и начин рада комисије	189
6.2.12	Социјални дијалог у Македонији	191
6.2.13	Економско социјални савет у Р. Македонији	192
6.2.14	Економско-социјални савет на локално нивоу.....	193
I.	Земље Европске уније	195
6.3	Словенија	195
6.3.1	Законски оквир	195
6.3.1.1	Закон о Колективном преговарању.....	195
6.3.2	Међународни стандарди МОП-а	196
6.3.3	Учесници у колективном преговарању	197
6.3.4	Садржај (предмет) колективног уговора	198
6.3.4.1	Подношење иницијативе (предлога) за почетак колективног преговарања.....	199
6.3.5	На кога се примењује колективни уговор.....	200
6.3.6	Однос колективног уговора и Закона о радним односима (принцип повољнијег права).....	201
6.3.7	Утврђивање висине минималне зараде у колективном уговору	202
6.3.8	Период примене (важења) колективног уговора	204
6.3.9	Проширено дејство колективног уговора и приступање колективном уговору	205
6.3.10	Престанак примене колективног уговора	206
6.3.11	Економско социјални савет	207
6.4	Хрватска	209
6.4.1	Законски оквир	209
6.4.2	Међународни стандарди МОП-а	210
6.4.3	Појам колективног уговора и улога колективног преговарања у РХ	212

6.4.4	Учесници у колективном преговарању	213
6.4.5	Садржај (предмет) колективног уговора	215
6.4.6	Субјекти на које се примењује колективни уговор	215
6.4.7	Специфичности колективног преговарања за јавни сектор	217
6.4.8	Објављивање колективног уговора	218
6.4.9	Поступак регистрације колективних уговора	219
6.4.10	Проширена примена колективних уговора	219
6.4.11	Примена за радника најповољнијег права	220
6.4.12	Судска заштита права из колективног уговора	221
6.4.13	Продужена примена правних правила	221
6.4.14	Поверенство (тело) за утврђивање репрезентативности	223
6.4.15	Услови за утврђивање репрезентативности	223
6.4.16	Синдикат и Удруга послодаваца Хрватске	224
6.4.17	Закључна разматрања везана за улогу државних органа у поступку закључења колективних уговора у Хрватској	229
6.5	Италија	230
6.5.1	Нормативни оквир	230
6.5.1.1	Историјски развој радно-правног законодавства Италије	232
6.5.2	Међународни стандарди МОП-а и међународне обавезе Италије	232
6.5.3	Прописи који се примењују на колективно преговарање у јавном сектору	233
6.5.4	Новине у прописима који уређују положај запослених у јавним службама	233
6.5.5	Обавеза објављивања колективних уговора	234
6.5.6	Социјални партнери у Италији	234
6.5.7	Улога синдиката	236
6.5.7.1	Развој и историјат синдикалне организованости	237
6.5.8	Чланство у послодаваким организацијама	238
6.5.9	Утицај светске економске кризе на индустријске односе	239

6.6	Аустрија	239
6.6.1	Нормативни (законски) оквир.....	239
6.6.2	Истотијски развој колективног преговарања	240
6.6.3	Предмет колективног уговора	240
6.6.4	Елементи колективног уговора - јавно правни и облигагони део колективног уговора	241
6.6.5	Стране уговорнице у колективном преговарању	241
6.6.6	Статутарни представнички органи.....	242
6.6.7	Колективни уговор и политика зарада и плата	243
6.6.8	Принцип повољнијег права за запослене.....	243
6.6.9	Проширено дејство колективног уговора у Аустрији	244
6.6.10	Социјално партнерство и трипартитни односи.....	244
6.6.11	Социјално партнерство	245
6.6.12	Утврђивање репрезентативности – способност за преговарање	246
6.7	Немачка	247
6.7.1	Нормативни оквир.....	247
6.7.2	Међународни извори права	248
6.7.3	Колективни закон о раду	248
6.7.4	Однос између индивидуалног и колективног закона о раду.....	249
6.7.5	Индивидуалне норме и колективне норме у радном законодавству	250
6.7.6	Историјски развој радног законодавства	250
6.7.7	Период након спајања две државе – уједињење Немачке.....	252
6.7.8	Слобода уговарања у радном праву	252
6.7.9	Ограничења слободе уговарања	253
6.7.10	Ограничење слободе уговарања за јавни сектор.....	253
6.7.11	Стране уговорнице и нивои колективног преговарања.....	254
6.7.12	Предмет колективног уговора у јавном сектору.....	255

6.7.13	Регистрација, објављивање колективног уговора и период важења.....	257
6.7.14	Проширење примене колективног уговора	258
6.7.15	Колективни радни спорови у државним органима	260
6.7.15.1	Категорије јавних службеника и синдикално организовање	260
6.7.16	Индивидуалне норме и колективне норме у радном законодавству	260
6.7.17	Инспекција рада	260
6.7.18	Заштитни карактер минималне зараде	261
6.7.19	Ограничење слободе уговарања за јавни сектор.....	261
6.7.20	Предмет колективног уговора	261
6.7.21	Социјални партнери – бипартитна и трипартитна тела	262
6.7.22	Секторско колективно преговарање и раднички савети	262
6.7.23	Улога радничких савета.....	263
6.7.24	Усклађивање нивоа зарада запослених по уједињењу Немачке	263
6.7.25	Заштита коју запослени уживају на основу колективних уговора.....	264
6.7.26	Слобода удруживања синдиката и послодавачких организација.....	264
6.7.27	Историјски развој слободе удруживања синдиката.....	264
6.7.28	Удружења послодаваца у приватном сектору.....	267
6.7.29	Удружења послодаваца у јавном сектору.....	267
6.7.30	Стране уговорнице и нивои колективног преговарања.....	268
6.7.31	Предмет колективног уговора у јавном сектору.....	269
6.7.32	Проширење примене колективног уговора	269
6.7.33	Историјски развој института мирног решавања радних спорова у Немачкој..	271
6.7.34	Добровољно решавање спорова	271
6.7.35	Састав одбора за мирно решавање радних спорова	271
7	ДРУГИ ДРЖАВНИ ОРГАНИ У КОЈИМА АКТИВНУ УЛОГУ ИМАЈУ РЕПРЕЗЕНТАТИВНИ СОЦИЈАЛНИ ПАРТНЕРИ.....	272
7.1.1	Институционализовани облици социјалног дијалога.....	272

7.1.1.1	Историјски и законски услови за оснивање Социјално-економског савета.....	273
7.1.1.2	Досадашње фазе у раду социјално економског савета - критички осврт	273
7.1.2	Почетак рада Републичког социјално-економског савета	274
7.1.3	Републички социјално-економски савет као орган државне управе	276
7.1.4	Задаци Савета	278
7.1.5	Акта Савета.....	279
7.1.6	Улога Републичког социјално економског савета везана за друге државне органе и организације	280
7.1.7	Савет и други закони	280
7.1.8	Органи управљања у Националној служби за запошљавање	282
8	ОБАВЕЗА МИРНОГ РЕШАВАЊЕ КОЛЕКТИВНИХ РАДНИХ СПОРОВА У ЈАВНОМ СЕКТОРУ У ДЕЛАТНОСТИМА ОД ОПШТЕГ ИНТЕРЕСА И УЛОГА РЕПУБЛИЧКЕ АГЕНЦИЈЕ ЗА МИРНО РЕШАВАЊЕ РАДНИХ СПОРОВА	282
8.1	Услови на глобалном нивоу који су били основ за контролисану колективну акцију запослених.....	282
8.2	Транзиционе промене у РС које су условиле формирање трипартитних тела (Републичка агенција за мирно решавање радних спорова, СЕС и др.).....	284
8.3	Републичка агенција за мирно решавање радних спорова као републички орган .	286
8.3.1	Послови агенције.....	288
8.4	Поделе радних спорова.....	290
8.4.1	Колективни и индивидуални радни спорови.....	292
8.4.2	Интересни и правни колективни радни спор	293
8.5	Спорови поводом закључивања колективног уговора према прописима Р Србије	294
8.5.1	Управна заштита права из радног односа.....	294
8.5.2	Инспекција рада као владин сектор	295
8.5.3	Сарадња инспекције рада и других тела на нивоу сектора, на нивоу округа и на националном нивоу	295
8.6	Надлежност Републичке агенције за мирно решавање радних спорова.....	296

8.7	Поступци који се воде пред Агенцијом	297
8.8	Основна начела мирног решавања индивидуалних и колективних радних спорова	299
8.9	Покретање поступка.....	301
8.9.1	Покретање поступка у делатности у којима постоји обавеза обезбеђивања минимума процеса рада за време штрајка	303
8.10	Вођење поступка мирног решавања спора (мирења)	305
8.10.1	Решавање индивидуалног радног спора пред судом	308
8.10.2	Поступак заштите права запослених везаних за примену колективног уговора пред судом	310
8.11	Трошкови поступка у мирном решавању радних спорова који се воде пред миритељом или арбитром.....	311
9	ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА.....	314
10	ЛИТЕРАТУРА.....	334

ГЛАВА ПРВА

1 ПОЈАМ ЈАВНОГ СЕКТОРА

1.1 Јавно и приватно право као разједињени или само разграничени делови правног система

Да ли јавно право и приватно право представљају међусобно супротстављене делове правног система или делове поделом ненарушене целине? Да ли је тиме што је право подељено на јавно и приватно разбијено јединство правог система?

Да ли између јавног и приватног права постоји супротност или само разграничење? Да ли се подела на јавно и приватно право темељи на идеји разједињености или само разграничености, разликовања? Ако је посреди разједињеност, који су видови те разједињености и супротстављености – супротност циља, функције, метода или сл.¹

Кад приказују меусобни однос јавног и приватног права, писци то чине служећи се моделом разједињености и супротстављености јавноправног и приватно правног дела правног поретка, или служећи се моделом у коме су јавно и приватно право представљени само као разграничена и различита, но не и разједињена и супротстављена дела правног поретка. Модел супротстављености је млад. Појавио се тек у 1. Веку. Све до тада јавно и приватно право су приказивана моделом прости различитости. Чак је нејасно, и остаје и надаље неразјашњено, да ли је чувена и вековима репродукована Улпинова дефиниција јавног и приватног права схватала јавно и приватно право као два различита дела правног система, од којих се сваки састоји из другачијих елемената и материјала, или је јавно и приватно право схватала, не као два дела правног система, већ као два различита погледа, два различита начина гледања, два различита угла изучавања правног система. За тај други став упориште је нађено у самој дефиницији, у ономе њеном делу у коме се о јавном и приватном праву говори као о *duae positiones studii*. То је био став и готово свих глосатора, међу којима је права реткост тврдња да су *ius publicum* и *ius privatum* два различита дела правног система. Касније ће, међутим, превладати управо поимање *ius privatum* и *ius publicum* односно јавног и приватног права као делова права а не начина посматрања права, и то дуго искључиво као само различитих и разграничених, а не супротстављених и раздвојених делова права. У 18. Веку појавиће се првенац модела супротности, а у 19. и 20. веку тај модел није више изузетак него је знатно заступљен при приказивању односа између јавног и приватног права. Оба модела се примењују и на право прошлих времена и на

¹ Владимир В. Водинелић, Јавно и приватно право, ЈП Службени гласник Београд 2016. г. стр.318

савремено право; једни приказују јавно и приватно право у римском, средњовековном, доцнијем новом овековном, савременом праву 19. и 20. века као раздвојене и супротстављене делове, а други само као различите.²

Неки су сматрали да је по Theringu стваралачки елементи права „борба“ и „усклађеност“ појединачних интереса с општим („друштвеним“) интересима, Упозоравају да није узео у обзир „Теорију о класној природи права“, што сматрају недостатком теорије. Уосталом класни интерес није једини конститутивни елемент појма права. Теорија о интересима настала је у време веома развијеног либерализма, који је омогућавао путем начела уговорне аутономије појединаца изабљивање радника. Заговарала је ограничење аутономије у корист општих интереса (теорија о класној природи права). Састојали су се, на пример, у заштити здравља и сигурности на послу радника. Теорија о интересима дала је, хтела то или не хтела, кроз заштиту општих интереса снажну теоријску основу доношењу радног законодавства. Уз опште штитила је појединачне, али не и колективне интересе. Ти су интереси постали конститутивни елемент појма права у теорији која управо следи.³

Теорија о друштвеној солидарности –састоји се од двеју варијаната. Према првој варијанти чији је оснивач Leon Duguit (1859-1928), друштвена („Социјална“) солидарност постоји на разини најмање друштвене скупине, друштва (организованог у држави) и целокупне људске заједнице. Реч је, наиме, о друштвеној солидарности у најширем смислу. Она укључује друштвену функцију коју обављају припадници људске заједнице. Обављајући ту функцију, они стварају друштвена правила која настају и намећу се људима снагом чињенице заједничког живота у људској заједници. Тиме се друштвеним правилима, закључује се, не ствара ни појединачно ни државно право, него посебно „социјално“ (друштвено) право, које је најближе обичајном праву.⁴

Duguitovo социјално право, за разлику од Theringova „државног права“, настаје из друштвене сарадње, оно је по неким неписано „право солидарности и међуовисности“ припадника људске заједнице. Њиме се тим припадницима намећу међусобне друштвене и моралне дужности. Те дужности, наиме не намећу се државном присилом, већ приозилазе из дужности обављања друштвене функције везане уз дрштвену солидарност.

² Владимир В. Водинелић, Јавно и приватно право, ЈП Службени гласник Београд 2016. г. стр.319

³ Антон Равнић, Основе радног права –домаћег, успоредног и међеународног- Правни факултет у Загребу 2004, стр.28

⁴ Антон Равнић, Основе радног права –домаћег, успоредног и међеународног- Правни факултет у Загребу 2004, стр.29

Критичари оправдано примећују да та варијанта није решила питање делотворне примене социјалног права те је зато потребно, каже се, донети државно законодавство које гарантује остварење „закона друштвене солидарности“. Потребан је повратак од спонтане друштвене солидарности на државну законску присилу те прелаз од Duguitova „објективног“ права на јавно и право које зајамчује приватна субјективна права. Та је критика оправдана. Но, не може се порећи оригиналност те иначице о друштвеној солидарности као конститутивном елементу права. Са стајалишта радног права може се у тој теорији разабрати скривена идеја о потреби стварања права одређене друштвене групе, конкретније речено групе радника и послодаваца.⁵

Према теорији о националном интересу, Немачка варијанта те теорије сматрала је да је „појединачан интерес подређен интересу народне заједнице“ и да потоњи интерес искључује „класну борбу и превласт класног интереса над општим интересом“. „Можда је постигнут“, каже се, „највећи ступањ оригиналности те теорије, што је означила два виша интереса: државни и национални“. „Регулатор тих друштвених односа је национални социјализам“. То је заправо био национални интерес, којему су били подређени или су с њиме изједначени општи и државни интереси. Национални је интерес био јединствен, апсорбовао је све друге интересе и постао је конститутиван елемент појма права.

Према италијанском иначици „држава је целовита форма и норма“. Она својом интервенцијом, потицањем и заповедањем ствара право чија је основа политичка економија. Према италијанској Повељи рада (1927) „нација је морално, политичко и привредно јединство, које се интегрално остварује у фашистичкој држави.“ Држава је дакле форма, нација је садржај; оне су суштина фашистичког поретка.⁶

1.2 Опште дефиниције јавне управе

Термин јавна управа има неколико различитих значења и се ради обележавања различитих појава. Разлог томе је и сама конструкција овог израза од јавна и управа које свака за себе имају по неколико значења. Сам атрибут "јавна" упућује на разликовање између приватне и јавне сфере друштва, тако да јавна управа погодује задовољењу општег, јавног интереса. Са друге стране термин "управа" се углавном изједначава са термином "власт". Али

⁵ Антон Равнић, *Основе радног права – домаћег, успоредног и међународног*- Правни факултет у Загребу 2004, стр.29-30

⁶ Антон Равнић, *Основе радног права – домаћег, успоредног и међународног*- Правни факултет у Загребу 2004, стр. 31

управо то схватање управне делатности као скупа искључиво државне, ауторитативне активности, или са бар цртама политичке (државне) власти даје одлучујући значај. Упрошћено, управа тј. управни рад се квалификује једним од огранака државне власти, чиме се жели истаћи да се у његовом обављању, током извршавања (примене) закона, користе у првом реду ауторитативна овлашћења. При томе се дотична овлашћења могу разумети двојачко шире и уже. Шире-уколико се тичу само појединачних ауторитативних правних и материјалних аката, као и оних опште нормативних, подзаконског карактера. Уже-ако се ауторитативне прерогативе у процесу извршавања (примене) закона ограниче искључиво на појединачне случајеве и индивидуализована лица, тј. на вршење власти (конкретним правним актима и службеним радњама) у појединачним ситуацијама.⁷

Теоријска схватања према којима се активност државе своди на вршење власти нису више одговарале реалним животним условима, јер је у другој половини 19. века дошло до проширивања улоге државе у друштву и повећања њених активности. Јављају се нови облици активности државе који нису били ауторитативног карактера и који нису представљали вршење власти. Нове активности које је почела да обавља држава, између осталог, у области привреде, здравства, саобраћаја и просвете сврстане су у правне оквире вршења управне функције те се активности управне функције све више мењају. Делатност државне управе у наведеним областима, привредним подухватима и уопште све већи број послова на све већем броју подручија, све више доводе до њене сопствене трансформације. Управа се јавља као иницијатор и координаатор друштвено неопходних и корисних послова те се садржина теоријског појма управне функције све више мења. Управа се почиње посматрати као једна од бројних делатности државе, а не само као једна од три "правне функције" државне власти.⁸

Као што смо назначили, термин јавна управа није јасно дефинисан и у различитим изворима и историјском окружењу јавна управа се представља на различите начине. Ипак, можемо је посматрати према обухвату државних органа и институција којима је на различите начине поверено вршење управних послова, па стога јавна управа свакако обухвата државне органе, посебне организације, јавне агенције, друга регулаторна тела и друге субјекте (на територијалној основи подељене на републичке, покрајинске и огране јединица локалне самоуправе) којима је задатак вршење одређених управних послова и на закону заснованих

⁷ Зоран Р. Томић –Управно право, Београд 1995, Издавачка агенција Драганић, стр.24

⁸ Дејан Миленковић, Управна делатност и право јавних служби (Појам и правна природа јавних служби), магистарски рад, Правни факултет Београд 1998. година

овлашћења. Ту свакако спадају и јавна предузећа која обављају делатност од општег интереса и као таква су под посебним правним, односно законским оквиром јер располажу имовином велике вредности, обављају делатности које су од општег друштвеног интереса и због тога имају посебан друштвени значај. Посматрајући јавну управу са аспекта њеног сигурног, односно буџетског финасирања добијамо још један аспект јавне управе као посебне друштвено обезбеђене делатности која није под притиском обезбеђења новчаних средстава. Уколико у контексту такве јавне управе посматрамо садржај теме ове дисертације, а улогу државне управе у контексту закључивања колективних уговора у јавном сектору, добићемо слику функције, улоге, овлашћења, послова и радњи које представници јавне управе имају у креирању социјалног дијалога и закључивању колективних уговора у јавном сектору.

Државна управа, према Закону о државној управи Републике Србије, представља део извршне власти и чине је министарства, органи управе у саставу министарства и посебне организације. Рад органа државне управе подлеже надзору Владе. Народна скупштина надзире рад органа државне управе преко надзора над радом Владе и чланова Владе. Преко управног спора судови надзиру законитост појединачних аката органа државне управе донесених у управним стварима. Поједини послови државне управе законом се могу поверити аутономним покрајинама, општинама, градовима и граду Београду, јавним предузећима, установама, јавним агенцијама и другим организацијама (имаоцима јавних овлашћења).⁹ Влада надзире рад органа државне управе, усмерава органе државне управе у спровођењу политике и извршавању закона и других општих аката и усклађује њихов рад. Ако орган државне управе или ималац јавних овлашћења на нивоу Републике не донесе пропис, доноси га Влада ако би недоношење прописа могло изазвати штетне последице по живот или здравље људи, животну средину, привреду или имовину веће вредности. Влада може поништити или укинути пропис органа државне управе који је у супротности са законом или прописом Владе и одредити рок за доношење новог прописа.¹⁰

1.3 Опште дефиниције јавног сектора

Што се тиче јавног сектора, сам појам први пут се јавља крајем 19. века у Француској у радовима два теоретичара Леона Дигија и Мориса Орија. Леон Диги је сматрао да је јавна служба свака делатност чије обављање мора бити обезбеђено, регулисано и

⁹ Упореди *Закон о државној управи* ("Сл. гласник РС", бр. 79/05, 101/07, 95/10 и 99/14), члан 1-5

¹⁰ *Закон о Влади* ("Сл. гласник РС", бр. 55/05, 71/05 - испр., 101/07, 65/08, 16/11, 68/12 - одлука УС, 72/12, 7/14 - одлука УС и 44/14), члан 8

контролисано од стране оних који владају, јер је обављање ове делатности неопходно за остваривање и развој друштвене узајамности и уједно је такве природе да не може бити остварено без интервенције владајуће силе.¹¹ За Мориса Орија јавна служба је само један од поступака којим се користи управа како би обавља своју мисију.¹²

Јавни сектор (јавно власништво) није ништа друго до државни сектор кога чине материјални и људски ресурси путем којих државни менаџмент спроводи политике и управља заокруженом територијом, тј. државом. У јавни сектор спадају како национални, тако и регионални и локални ресурси. Величина јавног сектора се разликује од државе до државе, у зависности од система и начина управљања државом. Социјалисти ће се увек залагати за велики државни сектор, за разлику од либерала који су присталице становишта о минималном јавном сектору који треба да погодује, пре свега, заштити имовинских и индивидуалних права. Без обзира на разлике у схватањима о величини јавног сектора, већина теоретичара ће се сложити са тим да од ефикасности јавног сектора зависи целокупан развој државе, од развоја друштва, привреде и културе до развоја образовања, саобраћаја, социјалне и здравствене заштите, као и сам углед целокупне државе у међународним односима. А да би јавни сектор био ефикасан потребно је да буде поверен професионалном државном менаџменту, независно од страначких припадности.¹³

Запослени у јавном сектору су ипак једна специфична врста запослених јер имају у опису свог деловања, односно обављања уговорених послова, посебна, законом дата овлашћења. Њихово деловање је друштвено корисно и често усмерено на уређење општих, друштвено корисних делатности. Такође су у економском смислу то категорије које су обезбеђене, у смислу сигурног извора финансирања, и тиме лишени тржишне утакмице. Али и њихово деловање, остваривање права запослених и уређење пословног амбијента и колективних уговора представља пример односно путоказ другим субјектима-запосленима у привреди или реалном сектору у уређењу права запослених.

Зависно од развијености друштвене заједнице и тржишних услова привређивања запослени у јавном сектору врло често чине претежни, ако не и највећи број запослених у једној заједници. Сигурност запослења и плата, уређеност радно-правних односа, могућност постепеног напредовања и уопште правна сигурност су разлози зашто запослени радо

¹¹ Упореди: Леон Диги, Преображај јавног права (1913) Геца Кон, Београд, 1929. стр. 51.

¹² Упореди: Maurice Hauriou, *Precis de droit administrative et de Droit general*, Paris, 1921, p. 144.

¹³ Јово Дробњак, *Јавни сектор је темељ друштва и генератор његовог развоја*, доступно на: <https://www.makroekonomija.org/0-raniji-autori-i-citati/z-jovo-drobnjak/javni-sektor-je-temelj-drustva-i-generator-njegovog-razvoja/> (приступила 15.11.2017.)

заснивају радни однос у државним органима. Одређена правна сигурност и постигнута социјална сигурност отелотворење су правне државе посматрано са аспекта правне и радно-правне сигурности запослених.

Посматрајући учешће представника државних органа (јавне управе) у поступку закључивања колективних уговора јасно је да се у овом формалном поступку уговарања права запослених у државним органима преплиће природа запослених који су заинтересовани за своја права и који у поступку колективног преговарања штите своје радничке интересе. Међутим у том поступку се преплиће и присутна је продужена рука запослених који морају да штите ошти интерес, ограничен законским, финансијским и присутним политичким утицајем владајуће већине и политичких околности које су наметнути политиком владајуће већине. Ови запослени осликавају значи и своје личне интересе запослених, али представљају и политику изабране Владе која се огледа кроз мере економске штедње и ограничења, ограниченог запошљавања, смањења буџетских расхода, рационализације броја запослених и других фискалним и макроекономских мера које се предузимају у складу са постављеним политичким циљевима.

1.4 Теоријски појам управе у функционалном смислу

Појам управе у функционалном смислу се одређује као посебна делатност тј. као рационална (свесна и сврсисходна) активност људи. Теоријски одредити функционални појам управе, значи теоријски дефинисати основне активности којима управа (као организација) остварује своје задатке и послове, односно путем којих управа, са становишта концепта управе као система регулације друштвених процеса, остварује своју социјалну функцију у друштву.¹⁴

При одређивању појма управе у функционалном смислу најпре морамо уочити да тај појам није само врло сложен већ се и у теорији врло различито поставља те се око њега водио приличан спор у науци о управи и управном праву. „У најширем смислу управа се обележава као трајно и планско деловање ради постизања одређеног успеха. Али тиме је дато само опште обележје овог појма али не и његова специфична ознака. Управа може обухватати само одређен део таквог деловања, али главна тешкоћа и почива баш у утврђивању ове специфичности.“¹⁵

¹⁴ Упореди: Стеван Лилић, *Органски појам управе*, Анали Правног факултета у Београду, бр. 1-4, 1983, стр. 487-494; Дејан Миленковић, *Јавна управа одабране теме*, Чигоја штампа ФПН, Београд, 2013. стр. 56

¹⁵ Иво Крбек, *Управно право ФНРФ I*, Београд, 1955, стр. 18.

Теоријски одредити функционални појам управе, односно теоријски одредити појам управе у функционалном смислу, значи теоријски дефинисати основне активности којима управа (као организација) остварује своје задатке и послове. У том смислу теоријско одређивање функционалног појма управе као посебне делатности коју обавља управа своди се на одређивање садржине и карактеристика оних активности управе које се означавају као управа у смислу управне делатности.¹⁶

Функционални појам управе би требало да обухвати нарочиту врсту државних активности, посебну функцију која се разликује од осталих и државних и недржавних функција.¹⁷

Јавна управа је појам који у функционалном смислу, подразумева све делатности, односно активности које управа као организација за социјалну регулацију друштвених процеса обавља.¹⁸

1.5 Теоријски појам управе у организационом смислу

Управа у организационом смислу се одређује са становишта субјеката који је врши.

Смисао глагола „управљати“ је у „вођењу некога“, „показивању права“, „усмеравања“ али, исто тако, и „владању“, „наређивању“, „заповедању“.¹⁹

Проучавања се обично сужавају на два основна значења „управе“. Једно се тиче одређеног субјекта, организационог облика, вршиоца; друго - нарочитог рада, делатности (функције). Дакле, управа у одговору на питање „ко“ (врши), и управа, у одговору на питање „шта“ (се врши). Конкретизацијом реченог, долази се до конструкције органског (субјективног), односно функционалног (објективног) појма управе.²⁰

Органски појам покрива одређену врсту вршилаца (органа, односно организација)-по правилу у оквиру државног органа, „органа (државне) управе“. Доследно изведен, јасан појам управе у органском смислу, омогућио би њено одвајање од других организационих структура.²¹

¹⁶ Павле Димитријевић, *Јавна управа*, Ниш, 1964. Стр.13-14, Дејан Миленковић, *Јавна управа одабране теме*, Чигоја штампа ФПН, 2013. стр. 56

¹⁷ Зоран Р. Томић –Управно право, Београд 1995, Издавачкаагенција Драганић, стр.19

¹⁸ Дејан Миленковић, *Јавна управа одабране теме*, Чигоја штампа ФПН, Београд, 2013. стр. 57

¹⁹ Види опширније П. Димитријевић, *Организација и методи рада јавне управе*, I Београд, 1959, стр 6-7, и *Јавна управа*, Ниш, 1964, стр.6, *Организација и функционисање управе у самоуправном систему*, Београд, 196. Стр.3,

²⁰ Зоран Р. Томић –Управно право, Београд 1995, Издавачкаагенција Драганић, стр.18

²¹ Види опширније Зоран Р. Томић –Управно право, Београд 1995, Издавачкаагенција Драганић, стр.18-19

Структуру државе чини сет институција које припадају трима гранама власти (законодавној, извршној и судској) и њихова хоризонтална и вертикална организација, као и мрежа свих органа и тела одговорних за спровођење јавних политика и одлука и финансираних из јавних извора у широком луку од полиције до метеоролошке службе.²²

У организационом смислу управа се јавља као сложена управна организација састављена од бројних и разноврсних органа и организационих облика који успостављају међусобну комуникацију на основу, унапред утврђених правила и прописа. У ширем смислу, систем управе у оквиру државне организационе структуре, међутим, осим организационих целина у оквиру посебних организација структуре управе може обухватати и организационе целине у оквиру других државних организационих подсистема (нпр. судова) као и целине која се налазе ван организационе структуре државе (нпр. установе и предузећа). У том смислу, теоријско одређивање организационог појма управе подразумева одређивање посебног организационог система који обавља управне активности, како у оквиру државне организационе структуре, тако и ван ње.²³

Субјекти државне управе су искључиво државни органи и организације односно државни управни апарат. Круг државних органа одређује се позитивно-правним прописима, дакле уставом или законима, актима највеће правне снаге. Појам јавне управе има знатно шире значење од појма државне управе, наиме он поред органа државне управе обухвата и органе које имају јавна овлашћења, то су управни органи локалне самоуправе и територијалне јединице, јавна предузећа и установе. Ова теорија се углавном примењује и потиче из англо-саксонског права и њихове дуалистичке поделе права на јавно и приватно.²⁴

Чињеница да су власт и ауторитет два различита појма, са својом одређеном садржином, не може се извучити закључак да су ова два појма потпуно раздвојена, нарочито у погледу субјекта који их поседују. Наиме, најчешће субјекти који имају власт имају и ауторитет, посебно у нашем друштву. Иначе, у противном вршење власти од стране државних органа, који не би имали и ауторитет, било би веома отежано, да не кажемо и немогуће и представљало би „голо насиље“. Ипак, истакли бисмо да организације и заједнице, којима је поверено вршење јавних овлашћења, иступају према другим субјектима са јачом вољом на основу власти, која је, законом или на закону заснованом одлуком

²² Зоран Стојиљковић, Карактер и функције државе, Београд 2010. године, Факултет политичких наука Универзитета у Београду, Центар за демократију,

²³ Стеван Лилић, Организациони појам управе, Правни зборник часопис за правну теорију и праксу, бр. 2-3/95, Подгорица 1995.г.

²⁴ <http://studenti.rs/skripte/upravno-pravo-6/-приступила> 16.11.2017.г.

општинске скупштине, њима поверена, и коју они врше у име друштвено политичке заједнице уместо државних органа.²⁵

1.6 Теоријска схватања

1.6.1 Управа у формалном значењу

Одређивање управе у формалном значењу, полазећи од њених спољашњих обележја, могло би се сажети у две главне варијанте:

1. Субјективно-органска;
2. Варијанта правне технике (инструментарија) управе.

Јасно је да је код првог приступа упоришна тачка у органима и организацијама који формирају управу, док се код другог нарочита пажња поклања арсеналу правног инструментарија управе, у току управног рада, формама аката који се том приликом доносе, као и облицима контроле управног рада. Због тога се прво наведено полазиште може квалификовати више статички, а друго претежно динамички.²⁶

1.6.2 Нормативистички приступ

Нормативистички приступ се, по правилу, манифестује једним једноставним обрасцем: списак управних органа и организација проналази се у одговарајућим правним текстовима највише снаге (уставу и законима), било да су ти органи *explicite* означени, било да се они откривају помоћу дате опште уставне, односно законске формуле.

Нормативистичко становиште често није поуздано, чак би му се могла пребацити и неодређеност. Наиме, и онда када *explicite* набрајају органе управе, уставни и законски текстови нису исцрпни, а неретко и поједини органи остају изван сврставања у законодавство, судство и управу. Постојање непотпуно наведених (и сличних) позитивних и негативних формула произилази и из околности да се у савременим приликама управа (тзв. Јавна управа) обично ситуира и ван државног апарата (и његове хијерархијске скале).²⁷

²⁵ Славка Миладиновић „Појам и правна природа поверења јавних овлашћења" у Димитрије Кулић (ур.), *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, Графичка радна организација "Просвета", Ниш, 1983. стр. 170.

²⁶ Зоран Р. Томић, *Управно право*, Издавачка агенција „Драганић“ Београд 1995. г. ИСМН 86-41-0051-3 стр.19

²⁷ Зоран Р. Томић, *Управно право*, Издавачка агенција „Драганић“ Београд 1995. г. ИСМН 86-41-0051-3 стр. 20-21

1.6.3 Јавно интересни приступ

Крунска особина овог приступа је што корпус управних вршилаца, а преко њих и управу у формалном значењу, покушава да прецизира путем мерила задовољавања јавног (општег) интереса. Из тога са родила потреба конструисања израза „јавна управа“.

Указаћемо само на два и то повезана значења „јавне управе“.

Прво је пореклом са англосаксонског подручја и има традиционални карактер. Изграђено је на идеји строгог диференцирања „јавне“ и „приватне“ сфере. Реч је о терминолошком и појмовном одвајању „јавне администрације“ („public administration“) – стручно-техничког „тима“ државног апарата, од „пословне администрације“ („business administration“) у капиталистичким приватним предузећима. Постепено, међутим, са даљим умножавањем и усложњавањем државних задатака – послова у „општем“ интересу постаје немогуће, или нестаје потреба да их обављају искључиво државни организациони облици. С тим у вези израз „јавна управа“ почиње да добија нешто другачији, повећани обим. „Јавна управа је јавно тело које је од политичке власти добило овлашћење и средства која су му потребна за задовољавање општих интереса“²⁸. Ово друго значење јавне управе наглашава њено разликовање од државне управе. Јавна управа би, поред државних организационих облика (државне управе), обухватала и стручни апарат одређених недржавних структура (организација и заједница), које, поред „својих“ врши поверене „опште послове“, са могућношћу коришћења прерогатива власти (по правилу).

1.7 Појам јавног и приватног права

Јавно и приватно право као разједињени или само разграничени делови правног система. Да ли јавно право и приватно право представљају међусобно супротстављене делове правног система или делове (поделом) ненарушене целине?²⁹

Јавном праву је циљ да служи заједници, јавним интересима, интересима државе, приватном, да служи појединцу, приватним интересима; јавно право остварује и штити јавне интересе, приватно – приватне интересе; јавно право регулише делатности које су у општем интересу, приватно, оне које су у приватном интересу; јавно право је алтруистичко и социјално, приватно је егоистичко и индивидуалистичко (чиста теорија интереса). Јавно право у првом реду, првенствено, непосредно, претежно служи јавним интересима, приватно на исти начин приватним (модификована теорија интереса). Критеријум није то да ли је циљ

²⁸ Тако Bertrand i Long (prema E. Pusić, Nauka o upravi, str. 4.) З.Р. Томић Управно право – 1995, Агенција Драганић,

²⁹ Владимир В. Водинелић, Јавно и приватно право, ЈП Службени гласник – стр. 463

норме да служи првенствено јавном или приватном интересу, већ да ли је у самој норми јавни интерес форсиран, у ком је случају она јавноправна, а приватноправна је ако се у самој норми не прави разлика по вредности између јавног и приватног интереса (теорија у норми садржаног протежирања јавног интереса). Јавно право регулише оно што је важније, а приватно оно што је мање важно за народ, заједницу. Норме које се тичу целокупног друштвеног живота или основних питања представљају јавно право, а мање важна регулатива представља приватноправо. (теорија важности).³⁰

По ставу професора Водинелића, теорија интереса је превазиђена у сваком погледу. Он касније истиче да је појам јавног интереса многозначан. Врло су различита мишљења о томе шта служи јавном интересу. Јавни интерес није један, него их је више, плурализам јавних интереса, то разлиставане, чини разграничење немогућим. „Јавни интерес“ садржи два хетерогена обележја: о јавности интереса одлучује, с једне стране, вредносни карактер (квалитет интереса), а с друге, његова распрострањеност (квантитет), а они се могу тако степеновати и комбиновати да потпуно ишчезне граница између јавног и приватног интереса. Само ретко могу јавни и приватни интерес чисто да се раздвоје. Граница између јавног и приватног интереса није чврста: јавни и приватни интерес се узајамно укрштају, многоструко преплићу, приватни интереси се појачавају, на разне начине, и квалитативно мењају од обичних сумираних приватних, преко групних до јавних.³¹

„Тако, с обзиром на то да од поделе права на јавно и приватно, односно од материјалне квалификације, зависи врста правног пута, на положај субјекта се одражава различито устројство једног и другог поступка, различитост процесних норми. Обухватна заштита обезбеђена је и у јавноправним споровима, али различитост процесних начела у обе гране судовања, а нарочито различитост односа између степена суђења и различитост степена у коме се суђење спроводи, различитост у погледу мере заступљености начела страначког кретања поступка и начела судског кретања поступка, заступљености истражног начела, заступљености расправне максиме, различитост у погледу могућности или немогућности доношења пресуде због изостанка, различитост распореда терета доказа, може у одређеној мери да утиче на неједнак исход поступка и тиме на могућност и квалитет заштите.“³²

³⁰ Владимир В. Водинелић, Јавно и иприватно право, ЈП Службени гласник 2016. г. стр.82-83

³¹ Владимир В. Водинелић, Јавно и иприватно право, ЈП Службени гласник 2016. г. стр. 84

³² Владимир В. Водинелић, Јавно и приватно право, ЈП Службени гласник 2016. г. стр. 464

Чињеница да се на радно-правни положај запослених у јавном сектору примењују прописи везани за државне службенике, а да се на питања која нису уређена службеничким прописима примењује радно право, које уређује радно-правне односе запослених у реалном сектору. Стога се на примену и остварење права у радно-правном сегменту државних службеника преплићу прописи и процесна заштита која није својствена реалном сектору. Државни службеници се у остварењу својих права користе и управним поступком и управним спором, али и радним спором (у случају тужбе за накнаду штете и др.), односно остварење појединих права могу да остваре по принципу двостепености поступка пред Жалбеном комисијом³³ и Управним судом (остварење права на напредовање, премештај и др.) а, поједина права могу само да штите пред судом надлежним за радне спорове. Значи у остварењу ових права примењују се различити процесни и различити материјални принципи, односно правила.

1.8 Карактеристике и појам јавног сектора у Републици Србији

Када посматрамо јавни сектор Републике Србије, прва ствар коју неизостано примећујемо је његова обимност. Велики талас запошљавања, углавном по страначкој и идеолошкој линији, наступио је након 2000. године и демократских промена које су уследиле у нашој земљи. Поред великог броја запослених, јавни сектор Републике Србије се бори са следећим проблемима: недовољно образовање запослених кадрова, низак ниво дисциплине, високи трошкови јавне управе, ниска ефикасност, висок степен корупције, велики губици као последица лошег пословања услед нестручних кадрова и друго. Један од предлаганих начина за решавање ових проблема је доношење државне Стратегије о стварању оптималног јавног сектора. Тај документ би требало да садржи основне принципе државне политике о јавном сектору, његову улогу у друштву и најбитније поступне радње за реформисање.³⁴

Јавни сектор се дефинише као збир целина који чине „општу државу” с једне стране и јавна предузећа (финансијска и нефинансијска) с друге стране.

До сада у нормативним актима није успостављена прецизна дефиниција јавног сектора нити дефиниција јавне управе, изузев Закона о буџетском систему на основу кога се може одредити шта се сматра јавним сектором у ширем смислу те речи и он у складу са Законом о буџетском систему представља „део националне економије који обухвата општи

³³ Види опширније чланови 142-149. Закон о државним службеницима („Службени гласник РС“ бр.79/05,81/05 –испр., 83/05-испр., 64/07, 67/07 – испр., 116/08, 104/09, 99/14 и 94/17)

³⁴ Јово Дробњак, *Јавни сектор је темељ друштва и генератор његовог развоја*, доступно на: <https://www.makroekonomija.org/0-raniji-autori-i-citati/z-jovo-drobnjak/javni-sektor-je-temelj-drustva-i-generator-njegovog-razvoja/> (приступила 15.11.2017.)

ниво државе, као и нефинансијска предузећа под контролом државе (јавна предузећа) која се примарно баве комерцијалним активностима.³⁵

Нови Закон о систему плата запослених у јавном сектору³⁶ у члану 1. дефинише да је јавни сектор, у смислу овог закона, обухвата: државне органе; органе аутономне покрајине, органе јединица локалне самоуправе; друге органе и организације које је основала Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе; јавне агенције и организације на које се примењују прописи о јавним агенцијама; јавне службе које се финансирају из буџета Републике Србије, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, односно из доприноса за обавезно социјално осигурање и организације обавезног социјалног осигурања.“

Наведени закон наводи да се одредбе овог закона не примењује на плате запослених који су „у јавним предузећима и привредним друштвима које је основала Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе и Народној банци Србије, као ни на запослене у јавним медијским сервисима и органима и организацијама које су основане међународним уговором или којима се плате одређују у складу са међународним уговором“³⁷ али ови субјекти свакако чине део јавног сектора Републике Србије.

1.8.1 Различите дефиниције јавног сектора у позитивним прописима Републике Србије

Једна од основних функција државе је обезбеђење плата и зарада за запослене у државним органима и јавним службама или генерално запосленима у јавном сектору. Јавни сектор се дефинише у складу са одредбама Закона о буџетском систему и Закона о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору ("Сл. гласник РС", бр. 68/2015 и 81/2016 - одлука УС) члан 1. став 2.³⁸

Према Закону о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору утврђено је да: „јавни сектор, у смислу овог закона, јесте јавни сектор који је дефинисан прописом о буџетском систему, осим јавних предузећа основаних од стране Републике Србије, правних лица основаних од стране тих предузећа, предузећа за

³⁵ Закон о буџетском систему, ("Сл. гласник РС", бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13-исправка, 108/13, 142/14, 68/15-др.закон, 103/15) члан 2

³⁶ Закон о систему плата запослених у јавном сектору ("Сл. гласник РС", бр. 18/16,108/16 и 113/17) члан 1. став 2.

³⁷ Закон о систему плата запослених у јавном сектору ("Сл. гласник РС", бр. 18/16,108/16 и 113/17) члан 1

³⁸ Закон о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору ("Сл. гласник РС", бр. 68/15 и 81/16 - одлука УС) члан 1. став 2.

професионалну рехабилитацију и запошљавање особа са инвалидитетом основаних од стране Републике Србије, односно која послују са већинским државним капиталом, јавних медијских сервиса, организационих облика у јавном сектору који су основани међународним уговором или у којима се број запослених одређује у складу са међународним уговором.“

А у складу са одредбама Закона о буџетском систему који се утврђује по следећим системима јавног сектора: државни органи, јавне службе, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе. А систем државних органа³⁹ чине поред државних органа, посебни, самостални, независни, регулаторни и други органи и организације које је основала Република Србија у складу са посебним законом, јавне агенције и организације обавезног социјалног осигурања.

Систем државних органа, у смислу овог закона, чине, осим државних органа, посебни, самостални, независни, регулаторни и други органи и организације које је основала Република Србија у складу са посебним законом, јавне агенције, као и организације на које се примењују прописи о јавним агенцијама и организације обавезног социјалног осигурања.

Систем јавних служби чине јавне службе чији је оснивач Република Србија или које плате својих запослених финансирају из буџета Републике Србије, односно из доприноса за обавезно социјално осигурање без обзира ко је оснивач јавне службе.

Систем аутономне покрајине чине органи аутономне покрајине, јавне службе, јавна предузећа, правна лица основана од стране тих предузећа, привредна друштва и друге организације које у систему аутономне покрајине имају обавезу пријављивања података о запосленима у регистар који води министарство надлежно за послове финансија, односно запослене чије се плате, односно зараде финансирају из буџета аутономне покрајине.

Систем локалне самоуправе, у смислу овог закона, чине органи јединице локалне самоуправе, јавне службе, јавна предузећа, правна лица основана од стране тих предузећа, привредна друштва и друге организације које у систему локалне самоуправе имају обавезу пријављивања података о запосленима у Регистар, односно запослене чије се плате, односно зараде финансирају из буџета јединице локалне самоуправе.⁴⁰

³⁹ Закон о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору ("Сл. гласник РС", бр. 68/15 и 81/16 - одлука УС) члан 2

⁴⁰ Упореди: Закон о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору ("Сл. гласник РС", бр. 68/15 и 81/16 - одлука УС) члан 2

1.8.2 Дефинисање јавног сектора са аспекта Закона о систему плата запослених у јавном сектору

Јавни сектор, у смислу овог закона обухвата: државне органе; органе аутономне покрајине, органе јединица локалне самоуправе; друге органе и организације које је основала Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе; јавне агенције и организације на које се примењују прописи о јавним агенцијама; јавне службе које се финансирају из буџета Републике Србије, аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе, односно из доприноса за обавезно социјално осигурање и организације обавезног социјалног осигурања.⁴¹

Дефинисање јавног сектора у многоме зависи и од реформи које се спроводе, као и од начина спровођења истих. Постављањем јавног сектора на начин како је то учињено у одредби члана 1. Закона приступило се са становишта међународних стандарда и праксе (као што је Приручник за владину финансијску статистику Међународног монетарног фонда) у поимању општег нивоа државе којим се не обухватају они облици организовања чији су резултати мерљиви у односу на тржишне параметре.

Ипак предлагач Закона о систему плата запослених у јавном сектору се одлучио да се од примене Закона изузму запослени у јавним предузећима и привредним друштвима које је основала Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе и Народној банци Србије, јавним медијским сервисима, као и запослени у органима и организацијама које су основане међународним уговором или којима се плате одређују у складу са међународним уговором.

1.8.3 Дефинисање јавног сектора са аспекта Закона о начину умањења нето прихода запослених у јавном сектору

Јавни сектор Републике Србије, у складу са овим законом, чине:

1. директни и индиректни буџетски корисници Републике Србије, аутономне покрајине и локалне самоуправе;
2. Народна банка Србије;
3. јавне агенције основане у складу са законом који уређује јавне агенције, укључујући све регулаторне и надзорне институције, комисије, заводе, фондове, савете и друге

⁴¹ Закон о систему плата у запослених у јавном сектору („Службени гласник РС" бр. 18/16 и 108/16), члан 1

субјекте чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина, односно локална самоуправа или су под контролом државе;

4. сви органи и организације који су основани законом или чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина, односно локална самоуправа, као и тела чији су оснивачи ти органи и организације;
5. јавна предузећа чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина, односно локална самоуправа, као и субјекти чији је оснивач јавно предузеће;
6. правна лица над којима Република Србија, аутономна покрајина, односно локална самоуправа има директну или индиректну контролу над више од 50% капитала или више од 50% гласова у органима управљања.⁴²

1.9 Појам (дефинисање) јавног сектора са аспекта међународних организација (ММФ, ОЕЦД, и др.)

Државни сектор се назива сектором "опште државе".

Јавни сектор се састоји од: опште државе, нефинансијских јавних предузећа и јавних финансијских институција. Јавним нефинансијским предузећима сматрају се предузећа у власништву и/или под контролом државе (јавна предузећа), а финансијска предузећа у власништву или под контролом државе називају се јавним финансијским институцијама (народна банка нпр). Дакле, сектор опште државе саставни је део јавног сектора.⁴³

Општа држава утиче на приватни сектор на различите начине. Утицај државе на приватни сектор се види кроз интервенције у банкарски сектор или приватна предузећа. Утицај државног сектора на приватни мора се вршити на транспарентан начин заснован на јасним правилима и процедурама која се примењују на недискриминаторској основи.⁴⁴

⁴² Закон о умањењу нето прихода лица у јавном сектору „Службени гласник РС" број 108/13 члан 2

⁴³ Marina Kesner-Škreb, *Državni sektor*, *Finansijska teorija i praksa*, 2006, 30 (1), 93-94, dostupno na: <http://www.ijf.hr/pojmovnik/sektor.htm> (pristupila 15.11.2017.)

⁴⁴ Marina Kesner-Škreb, *Državni sektor*, *Finansijska teorija i praksa*, 2006, 30 (1), 93-94, dostupno na: <http://www.ijf.hr/pojmovnik/sektor.htm> (pristupila 15.11.2017.)

1.9.1 Међународни монетарни фонд

1.9.1.1 Општа држава

Међународни монетарни фонд (International Monetary Fund-IMF), је специјализована агенција у склопу Уједињених нација, основана 1945. године у циљу одржавања стабилности међународног монетарног и финансијског система.

Према Приручнику ММФ-а ⁴⁵(A Manual on Government Finance Statistics, 1986, 2001), општа држава обухвата све јединице којима је примарна улога извршавање државних функција (извршне, представничке и судске), затим спровођење јавних политика пружањем нетржишних услуга и прерасподелом дохотка и имовине, које се најчешће финансирају фискалним и парифискалним наметима, попут пореза и накнада. Ипак, како одређене фискалне активности изван сектора опште државе извршавају агенције монетарног и/или комерцијалног, а не фискалног типа, те се активности означају као квазифискалне.

Појам државни сектор колоквијално се много чешће користи за означавање појма који се стручно назива општом државом, а државни је сектор само један саставни део опште државе. Често се у пракси срећемо са дилемом да ли се јавна предузећа могу подвести под појам јавног сектора, ово из разлога што су она најчешће у државном власништву и што држава врши контролу њиховог пословања и управљања, а јавна предузећа пружају одређену јавну услугу значајну за опште функционисање (птт услуге, снабдевање струјом, железнички превози сл).

У складу са приручником Међународног монетарног фонда наводи се да је јавно предузеће концепт који обједињава елементе јавности и тржишности. Елементи јавности одражавају се на следећи начин:

1. најважније пословне одлуке доноси држава као власник трајног капитала (путем неке своје агенције или управних одбора у којима седе државни представници). Критеријуми за доношење одлука нису везани искључиво за финансијску добит, већ и за шире друштвене интересе (нпр. социјалну политику);
2. добит односно губици пословања путем државног прорачуна припадају целој заједници;
3. јавно је предузеће одговорно за своје пословање целом друштву, односно парламенту као крајњем ‘чувару’ јавног интереса. Елементи тржишности односе се

⁴⁵ A Manual on Government Finance Statistics, 1986, 2001. г.

на то да се под један очекује да јавно предузеће буде финансијски здраво у дугом року и да буде подвргнуто сталној тржишној провери, под два цене које јавно предузеће наплаћује требало би да су засноване на трошковима пословања (тј. цене би требало да покрију граничне трошкове).

Ова два последња критеријума разликују јавно предузеће од осталих јавних делатности (образовање, судство и заштита животне средине). Дакле, јавно предузеће представља концепт који обједињава елементе јавности и тржишне оријентације. Карактеристично је да најважније пословне одлуке доноси држава као власник трајног капитала, а ова контрола се врши путем присуства државних представника који седе у органима управљања или агенције која прати пословање, а која је такође под контролом државе. Добит односно губици јавног предузећа путем државног прорачуна, буџета припадају целој заједници, јавно предузеће је одговорно за своје пословање целом друштву, односно парламенту као крајњем чувару јавног интереса. Елементи тржишности очекују да јавно предузеће буде финансијски здраво у дугом року и да је подвргнуто сталној контроли и провери. Цене које јавно предузеће наплаћује требале би бити засноване на трошковима пословања.⁴⁶

1.9.2 Дефиниција јавног сектора са аспекта Организације за економску сарадњу и развој (ОЕСД)

Организација за економску сарадњу и развој (Organisation for Economic Co-operation and Development-OECD) основана је 1960. године. Настала је из Организације за европску економску сарадњу, а њен циљ је био спровођење Маршаловог плана на тлу Европе након Другог светског рата. Неки од њених циљева данас су повећање животног стандарда, допринос развоју светске привреде, економском развоју и слично.

Директорат за јавну управу Организације за економску сарадњу и развој, развијајући методолошки упоредиве податке, жели да развије конкретну дефиницију "јавног подручја" које, осим услуга државних организација, укључује и услуге које пружају приватне организације, а држава их директно или индиректно финансира. Организација за економску сарадњу и развој под појмом држава схвата општу државу (министарства, владине агенције, нетржишне установе које су у јавном власништву, као што су јавне болнице, јавне школе, заводи или службе за социјално и здравствено осигурање). Јавна предузећа односе се на категорију јавне корпорације и квазикорпорације, а припадају им предузећа у јавном

⁴⁶ Uporedi: P. Bejaković, G. Vukšić, V. Bratić "Veličina javnog sektora u Hrvatskoj", *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 2011, br. 1, str. 101-104

власништву која нису класификована у подсектору опште државе, као што су банке у државном власништву, луке и аеродроми. Све запослене опште државе OECD је 2008. године поделио на две категорије: запослени укључени у директно пружање услуга (министарства, владине агенције, нетржишне установе у јавном власништву-јавне болнице, јавне школе и друго) и запослени укључени у индиректно пружање услуга (школе, болнице и друге установе које, у највећој мери, финансира и надзире држава, али не морају бити у државном или јавном власништву).⁴⁷

Државна управа кроз примену закона и других прописа обезбеђује несметано функционисање државних органа и других субјеката који остварују управну функцију. Један од значајних аспеката и функција државне управе је обезбеђење финансијских средстава за несметано функционисање државне управе.

Управа и правне регуле којих се она придржава – управно право уроњено у друштвену стварност – посвећено је бројним и разнородним релацијама државе и других субјеката који се брину о јавним стварима са једне стране, и грађана и правних лица која иду за неким својим интересима, са друге стране. На пример, са управним правом се сусрећемо код испуњавања војних обавеза, пореских, царинских и других новчаних јавних давања и др. Сви такви односи имају и припадајућу јавну димензију, ширу друштвену вредност. Држава, у лику управе има задатак да одговарајуће јавне слободе, права и обавезе складно и праведно правно одмери и распореди.⁴⁸

У низу земаља тржишне привреде (нпр. Француској, Данској) сматра се да и монистички и дуални модел организације управе друштва капитала има своје одређене предности и мане, што је определило законодавца да препусти самим привредним субјектима да својим статутом изабере модел организације управе који ће моћи најбоље да послужи реализацији пословне политике и постизању пословних циљева (добит, развој предузећа и др.) Отуд, у овим земљама је прихваћен алтернативни –монистички или дуални модел организације управе предузећа/друштва капитала.⁴⁹

⁴⁷ Uporedi: P. Bejaković, G. Vukšić, V. Bratić "Veličina javnog sektora u Hrvatskoj", *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 2011, br. 1, str. 105-106

⁴⁸ Зоран Р.Томић, Управно право, 1995, Издавачка агенција Драганић, стр. 13-14

⁴⁹ Бранко А. Лубарда –Радно право- расправа о достојанству на раду и социјалном дијалогу Београд 2012

ГЛАВА ДРУГА

2 ДРЖАВНА УПРАВА И ЈАВНЕ СЛУЖБЕ

Уколико по Уставу Републике Србије посматрамо поделу власти на законодавну, извршну и судску власт онда у складу са Законом о државној управи државна управа јесте део извршне власти која врши управне послове у оквиру права и дужности Републике Србије. Државну управу чине министарства, органи управе у саставу министарстава и посебне организације (у даљем тексту: органи државне управе).⁵⁰

Рад органа државне управе подлеже надзору Владе. Народна скупштина надзире рад органа државне управе преко надзора над радом Владе и чланова Владе.⁵¹ Преко управног спора судови надзиру законитост појединачних аката органа државне управе донесених у управним стварима.

Поједини послови државне управе законом се могу поверити аутономним покрајинама, општинама, градовима и граду Београду, јавним предузећима, установама, јавним агенцијама и другим организацијама (у даљем тексту: имаоци јавних овлашћења). Рад органа државне управе је јаван.⁵²

Једним од основних обележја савремених демократских држава сматра се отворени дијалог, сарадња и партнерство заинтересоване јавности о начину деловању и органима државне управе, а посебно јавних служби јер су за ове услуге грађани посебно заинтересовани. Грађани исказују заинтересованост за њихово организовање и дају честе сугестије везане за управљање и одређивање приоритетних активности јавних служби.

Савет Европе усвојио је 2009. године Кодекс добре праксе за учешће грађана у процесу доношења одлука који дефинише опште принципе, смернице, инструменте и механизме за активно учешће заинтересоване јавности у овом процесу. Комитет министара Савета Европе својом Декларацијом о Кодексу добре праксе за грађанско учешће у процесу доношења одлука позвао је националне власти да у процесу подстицања учешћа заинтересоване јавности у процес доношења одлука узму у обзир овај документ. Лисабонски уговор (*Official Journal of the European Union, C 306, 17 December 2007*) промовише потребу Влада за спровођењу отвореног транспарентног и сталног дијалога са представницима удружења и организација цивилног друштва. Наведена документа усвојена на нивоу ЕУ,

⁵⁰ Упореди *Закон о државној управи* ("Сл. гласник РС", бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010 и 99/2014) чл. 1-12

⁵¹ Упореди *Закон о државној управи* ("Сл. гласник РС", бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010 и 99/2014) чл. 1-12

⁵² Члан 11. став 1. *Закон о државној управи* ("Сл. гласник РС", бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010 и 99/2014)

представљају добру полазну основу за регулисање широког круга питања учешћа заинтересоване јавности у процесу доношења одлука у Републици Србији.

У Акционом плану за спровођење Стратегије регулаторне реформе и унапређења система управљања јавним политикама за период од 2016. до 2017. године⁵³ се у посебном циљу број 4. предвиђа унапређење улоге грађана и привреде у систему управљања јавним политикама, доношењу прописа и унапређењу квалитета административних процедура.

2.1 Појам јавне службе

Човек је друштвено биће и његов опстанак и општа потреба је да живи у друштву. Да би омогућио свој боравак и опстанак у друштву постоје одређене потребе које мора да задовољава, а чије обављање захтева стално и непрекидно функционисање.

Многе потребе људи се развијају у друштву, а услед људског развоја и напретка науке и технологије многе потребе захтевају да се задовоље и да се прилагоде савременим условима живота људи. Стално и непрекидно функционисање нужно је како за саму друштвену заједницу тако и за сваког појединца. Управо ове делатности и чине суштину јавних служби, али ако бисмо се запитали шта све оне обухватају, не бисмо могли дати један прецизан одговор. С обзиром да се људско друштво налази у непрекидном развоју и кретању, потребе за јавним службама постају све веће, при чему је и сам развитак ових служби у зависности од општег развитака.⁵⁴

Јавне службе имају одређена јавна овлашћења. Како је јавно овлашћење веома широк појам, обухвата велики број различитих послова и овлашћења, то није довољно само прописати да се одређеној организацији, поверава вршење јавног овлашћења, већ је неопходно прописати и које послове из оквира јавних овлашћења одређена организација има право и дужност да обавља.⁵⁵

Општи интерес представља суштински елемент при одређивању појма јавне службе. Оне се оснивају ради задовољења одређених потреба од општег интереса и значајне су како за целу друштвену заједницу тако и за сваког појединца.⁵⁶ Ове делатности које

⁵³ Акционом плану за спровођење Стратегије регулаторне реформе и унапређења система управљања јавним политикама за период од 2016. до 2017. године („Службени гласник РС”, број 8/16)

⁵⁴ Дејан Миленковић, Управна делатност и право јавних служби (Појам и правна природа јавних служби), магистарски рад, Универзитет у Београду, Правни факултет Београд 1998. година

⁵⁵ Славка Миладиновић, доцент Појам и правна природа поверавања јавних овлашћења,

⁵⁶ Дејан Миленковић, Управна делатност и право јавних служби (Појам и правна природа јавних служби), магистарски рад, Универзитет у Београду, Правни факултет Београд 1998. година

организује држава ради остварења општег интереса најчешће су делатности организоване од управе, али свака делатност управе није истовремено и јавна служба. Неколико заједничких показатеља указује да је у питању јавна служба. Поред задовољења општег интереса то је да јавна служба одговара обавезно управљачу за вршење општег добра.

Међутим, да би се старали за опште добро, они који управљају имају и обавезу да организују и обезбеде нормално функционисање одређене делатности (службе) које су од општег друштвеног интереса. Управљачима се намеће правна обавеза да организују и обезбеде нормално и стално функционисање одређених делатности (служби),⁵⁷ корелатив вршења власти, јер је сваки појединац надахнут идејом да они који управљају, управљају у интересу оних над којима управљају.

Ради се дакле, о једном од облика вршења функције власти, на основу посебних законских овлашћења. Између термина „власти“ и термина „јавних овлашћења“ тешко се може направити разлика у погледу садржаја, јер се и јавна овлашћења могу манифестовати кроз разне функције (нормативна, извршна и друге), као и у погледу извора тих овлашћења и њихових носилаца.⁵⁸

2.1.1 Карактеристике рада јавних служби (особеност обављања послова јавних служби)

Карактеристика јавних служби је да оне имају непрекидно функционисање, јер задовољавају специфичне потребе грађана које се не могу временски органичити. Тако потребе за задовољењем здравствене и социјалне заштите, друштвене бриге о деци и старима свакако захтевају непрекидно функционисање. Оне се оснивају ради задовољење општих потреба становништва, што нужно намеће потребу за непрекидним функционисањем. Примена принципа непрекидног (континуираног) функционисања, значи да они који управљају не могу дозволити прекид јавне службе, јер сваки застој у њиховом раду изазива поремећај у редовном задовољењу одређених потреба које су у датом моменту од капиталне важности за друштво.⁵⁹ Ово непрекидно функционисање доводи до тога да принцип рентабилитета у раду организација преко којих се послови јавних служби обављају, мора

⁵⁷ Дејан Миленковић, Управна делатност и право јавних служби (Појам и правна природа јавних служби), магистарски рад, Универзитет у Београду, Правни факултет Београд 1998. година

⁵⁸ Славка Миладиновић, доцент Појам и правна природа поверавања јавних овлашћења

⁵⁹ Дејан Миленковић, Управна делатност и право јавних служби (Појам и правна природа јавних служби), магистарски рад, Универзитет у Београду, Правни факултет Београд 1998. година

понекад бити занемарен, односно да орган који је овакве организације основао или над њима врши надзор мора покривати евентуалне губитке које оне у свом пословању претрпе.⁶⁰

Јавне службе се оснивају ради задовољења општих потреба грађана, али такође и у случају ако се изненада јави нека нова потреба грађана (нпр. код поплава или земљотреса понекад се јаве сасвим нове потребе које трају одређено време – и које се потом угасе /елиминишу). Сам развитак јавних служби у зависности је од општег развитка цивилизације. Надлежи орган може организацију и рад јавних служби увек модификовати што зависи од развоја потреба од општег интереса. Истовремено, протоком времена могу и престати извесне околности чиме престаје и потреба за постојањем неке јавне службе.

2.1.2 Доступност услуга јавних служби грађанима

Још једна карактеристика јавних служби је у томе што сви грађани имају једнако право на њихову употребу и сви су једнаки у коришћењу јавне службе. Јавне службе су дужне да своје услуге и чинидбе пружају свим лицима која испуњавају одређене услове за коришћење тих услуга и чинидби.⁶¹ При коришћењу услуга јавних служби, примењује се начело једнакости које се манифестује у два правца: прво, јавне службе су дужне да своје услуге пруже свима који испуњавају одређене услове за њихово коришћење, мада је у извесним случајевима остављено организацијама које обављају послове јавних служби да саме одређују које ће категорије грађана имати право на њихове услуге; друго, организација јавне службе је дужна да свим корисницима пружи уз једнаке услове и једнаке услуге и чинидбе.

Полазећи од изнетог, може се рећи да је концепција јавних служби послужила као основ за проширење теоријског појма управе у материјалном смислу тако да овај појам данас обухвата и оне активности управе које представљају вршење јавних служби. Под утицајем теорије јавних служби, теоријски концепт управне функције уступа место концепту управне делатности као вршења јавних служби.⁶²

⁶⁰ Дејан Миленковић, *Управна делатност и право јавних служби (Појам и правна природа јавних служби)*, магистарски рад, Универзитет у Београду, Правни факултет Београд 1998. година

⁶¹ Дејан Миленковић, *Управна делатност и право јавних служби (Појам и правна природа јавних служби)*, магистарски рад, Универзитет у Београду, Правни факултет Београд 1998. година

⁶² Дејан Миленковић, *Управна делатност и право јавних служби (Појам и правна природа јавних служби)*, магистарски рад, Универзитет у Београду, Правни факултет Београд 1998. година

2.2 Класификација јавних служби

Постоје различите класификације јавних служби. Тако се може разликовати класификација с' обзиром на постојање јавног интереса у њиховом обављању, где одређена делатност постаје јавном службом у случају када држава процени како постоји изражен јавни интерес за њеним обављањем, па је подвргне јавно-правном режиму јавне службе.

Друга врста класификација је с' обзиром на подручје делатности јавних служби, па тако имамо јавне службе на подручју друштвених делатности (у које се убрајају васпитање и образовање, наука, спорт, култура, систем здравствене заштите, социјална помоћ), јавне службе на подручју комуналних делатности (у које се убрајају организација градског и приградског превоза, снабдевање водом, одлагање комуналног отпада, одлагање отпадних вода, одржавање јавних градских и општинских површина, управљање градским и општинским просторима, снабдевање плинотом и топлотном енергијом).

Трећа врста класификација полази од садржаја њихове делатности па се генерално могу поделити у две групе: привредне и непривредне.

2.2.1 Привредне и непривредне јавне службе

Привредне или комерцијалне су оне које могу пословати стварајући добит од пружених услуга на тржишту, али истовремено осигуравају остваривање јавног интереса, због важности услуге коју пружају за нормално одвијање друштвеног и привредног живота земље.

У привредне службе се обично убрајају јавни промет (железнице, бродске линије, авио промет и друго), поштанска служба, снабдевање енергентима, телекомуникације, управљање отпадом, снабдевање водом.

Непривредне или некомерцијалне јавне службе пружају услугу која је од јавног интереса, без намере стицања добити. У ову категорију јавних служби убрајају се службе здравствене и социјалне помоћи, образовања, науке, културе итд.⁶³

Јавне службе, привредне и непривредне, настале су као резултат постојања јавног интереса да се одређене делатности подвргну под посебан режим. Њиме је држава посредно или непосредно, имала снажан утицај на њихово обављање.⁶⁴

⁶³ Усп. Кларић, М. :*Ново европско схватање јавних служби*, Правни факултет у Загребу, Загреб , 2008. стр. 80-85, Усп. Ђулабић В. : , В . :*Повеља јавних служби као покушај подизања квалитета јавне управе и јачање улоге грађанина*, зборник Правног факултета у Загребу, год. 56, бр.1, 2006. Стр.32-33. Наведено према Мирко Кларић, *Устројство јавних служби у Европском правном поретку*, Зборник радова Правног факултета у Сплиту, год. 48, 1/2011, стр. 90

2.3 Појам јавне управе и јавних служби у нашем праву историјски осврт

2.3.1 Јавне службе у југословенској теорији и законодавству после Другог светског рата

У послератној изградњи југословенског правног система можемо разликовати неколико етапа. Оне се у извесном смислу поклапају са основним фазама развоја друштвено-економског и политичког система у целини и изражавају као поједине фазе, етапе у целокупном развоју уставног система тадашње Југославије. Пратећи нарочито појаве везане за јавне службе, њихово уређење, прилагођавање и мењање, могуће је уочити пет карактеристичних фаза у развоју југословенског права после рата.⁶⁵

1. Период од завршетка рата и доношења првих устава (Устава ФНРЈ и устава народних република из 1946. године) до предаје привредних предузећа на управљења радним колективима (тј. до 1950 године, односно до доношења уставних закона из 1953. године). У овом периоду није било услова за прихватање идеје о јавним службама;
2. Период од доношења уставних закона из 1953. године па до ступања на снагу уставних текстова из 1963. године (до доношења Устава СФРЈ и устава Социјалистичких Република и Социјалистичких Аутономних покрајина из 1963 године). У овом периоду дошло је до широког прихватања идеје о јавној служби и организацији, којима је било поверено вршење делатности таквог карактера, и оне постају значајан чинилац у политичком и правном систему земље;
3. Период важења уставних прописа из 1963. године. У овом периоду започиње процес диференцијације појава које се означавају као јавне службе и у њему слаби утицај примарног концепата јавних служби с обзиром да је појам јавна служба у позитивном законодавству замењен термином делатност од општег друштвеног интереса. Ово је период завршава се доношењем уставних прописа из 1974. године;
4. Период важења уставних прописа из 1974. године (Устав СФРЈ и Устава Социјалистичких Република и Социјалистичких Аутономних Покрајина) који траје

⁶⁴ Усп. Пусић, Е.: *Наука о управи*, Школска књига, Загреб, 1993., стр. 84-86; Наведено према Мирко Кларић, *Устројство јавних служби у Европском правном поретку*, Зборник радова Правног факултета у Сплиту, год. 48, 1/2011, стр. 91

⁶⁵ Класификација наведена према: Павлу Димитријевић, *Преображај јавних служби у југословенском праву*, Београд, 1982. стр. 4-5 и допуњена најновијом фазом у развоју јавних служби која отпочиње по доношењу Устава Србије (1990), односно Устава Савезне Републике Југославије (1992), којим се у позитивно право поново враћа наведени појам. Класификација обухвата од тачке од 1-5.

до пропасти СФРЈ односно доношења Устава Републике Србије из 1990. године односно Устава СРЈ из 1992. године. У овом периоду појам јавне службе не само да је напуштен у позитивно-правним прописима већ и у правној теорији. Појам јавне службе у позитивном праву бива замењене новим конструкцијама прилагођеним појединачним потребама тадашњег развоја социјалистичке Југославије.⁶⁶

У одредбама Преамбуле Устава из 1946. године, на коју се позива и Устав из 1958. године, налазимо се на самој граници између политике и права. „Сва добра, свако предузеће које има или добија својство националне јавне службе или монопола мора постати власништво друштва.“

Појам националних јавних служби нигде друго није на другачији начин дефинисан и није никада прецизно дефинисан у тексту Устава, те тако може попримити променљив карактер у односу на политичка становишта једних или других. Јавне службе појавиле су се на политичком плану шездесетих и седамдесетих година. У преовлађујућој идеологији оне су постале синоним присиле, дефицита, бирократије, етатизације, супротне приватном предузећу које је било ефикасно и динамично.⁶⁷

Устав СФРЈ из 1974. године, као и републички уставни, такође не одређују појам јавних овлашћења, али нешто ближе одређују садржину овог појма према члану 152. Устава СФРЈ „Законом и на закону заснованом одлуком општинске скупштине може се организацијама удруженог рада и другим самоуправним организацијама и заједницама поверити, да у оквиру своје делатности, својим актима уређују одређене односе од ширег интереса, да решавају у појединачним стварима о одређеним правима и обавезама и да врше друга јавна овлашћења“.⁶⁸

У вршењу послова из оквира права и дужности друштвено-политичких заједница, самоуправне организације и заједнице поступају у границама повереног јавног овлашћења, у складу са смерницама друштвено-политичке заједнице и под надзором њених органа.

У вршењу послова из оквира својих изворних права и дужности, као што су послови решавања у управно-правном односу у појединачним стварима из њихове делатности, самоуправне организације и заједнице поступају аутономно.

⁶⁶ Класификација наведена према: Павлу Димитријевић, Преображај јавних служби у југословенском праву, Београд, 1982. стр. 4-5 и допуњена најновијом фазом у развоју јавних служби која отпочиње по доношењу Устава Србије (1990), односно Устава Савезне Републике Југославије (1992), којим се у позитивно право поново враћа наведена појам. Класификација обухвата од тачке од 1-5.

⁶⁷ Gi Braben, *Administrativno pravo Francuske, Službeni list SRJ Beograd, CID Podgorica*, 2002. стр. 121

⁶⁸ Славка Миладиновић, доцент Појам и правна природа поверавања јавних овлашћења стр, 165

2.3.2 Разграничење појма власти од појма јавне службе

Организација јавних служби предвиђена је законским прописима. Исто тако и начин њеног функционисања. Међутим, да би администрација одговорила своме циљу неопходно је потребно да се управној власти остави извесна слобода иницијативе. Сувише детаљни и крути законски прописи онемогућили би сваки напредак. Стога се јавља потреба за широким и елестичним формулама које се лако могу прилагодити променљивим потребама средине. Сама природа појединих јавних служби захтева да се административном органу остави извесна слобода у одлучивању, нарочито у погледу избора средстава и метода помоћу којих се има остварити циљ те службе, у погледу избора момента када се извесна радња има предузети да би се постигло што ефикасније дејство, као и у питању да ли је уопште потребно или не да се изврши акт предузме.⁶⁹

Значи да се јавним службама даје одређен „ауторитет“, који се употребљава са сличним значењем као и термин „власт“. У нашој правној теорији се ова два појма понекад изједначавају, али има теоретичара који у дефинисању ауторитета и власти праве разлику.

Према проф. др Радомиру Лукићу „Под влашћу подразумевамо државну власт у ужем смислу речи, тј. непосредну власт државе као организације с монополом физичке силе, а исто тако и оно што би се могло назвати посредном или изведеном државном влашћу, тј. власт неких других организација које се ослањају на државу у случају да њихове одлуке, односно наредбе, они на које се односе не извршавају добровољно, па је потребно на њих применити санкцију. Тако би у нашем случају овакву изведену државну власт имале све наше самоуправљачке организације уколико су њихове одлуке, односно норме (прописи) такве да у случају прекршаја санкцију примењује држава.“⁷⁰

За разлику од појма власти, појам ауторитета проф Лукић означава као „Својство субјекта које се састоји у његовој моћи да понашање других субјеката регулише својим наредбама, које ће ови добровољно извршавати. Кад кажемо „добровљно“ то не мора да значи да они извршавају наредбе зато што их сматрају оправданим, корисним за њих и сл. једном речју зато што их усвајају. Напротив, ауторитет постоји и када се наредбе врше иако се не усвајају, управо зато што се има поверење у наредбодавца, односно што субјекат који му се покорава не може да му одбије покорност и кад се не слаже с њим. Основ ауторитета

⁶⁹ Миливоје Ч. Марковић, Првна држава, 1939, Увод у право-хрестоматија –грађа за испит, Универзитет у Београду, Правни факултет Београд, 1992. Г.

⁷⁰ Радомир Д. Лукић, Будимир П. Кошуткић, Увод у право, Београд 2008. Стр.33

може бити различит, знање, старост, и друге особине субјекта ауторитета или љубав субјекта који му се покорава.“⁷¹

Понекад се под појмом јавна служба подразумева администрација, орган. Најзад, израз може означавати једну активност или задатак, који укључује два основна елемента: циљ и средство.⁷² Када кажемо циљ, увек је реч о задатку од општег интереса, ако један задатак има општи интерес, приближавамо се појму јавне службе. Да би се стигло на циљ, морају бити примењена и специфична средства.⁷³

Јавна служба може бити задатак од општег интереса који извршава јавно правно лице: у оваквом случају, да би постојала јавна служба, довољно је да постоје два елемента: задатак од општег интереса - то је циљ, који обезбеђује јавно правно лице, држава, територијални колективитет и јавна установа - то је средство.⁷⁴

2.3.3 Јавне службе према позитивним прописима Републике Србије

Јавном службом у смислу Закона о јавним службама сматрају се установе, предузећа и други облици организовања утврђени законом, који обављају делатности односно послове којима се обезбеђује остваривање права грађана односно задовољавање потреба грађана и организација, као и остваривање другог законом утврђеног интереса у одређеним областима. Грађани могу обављати одређене делатности, односно послове из става 1. овог члана, у складу са законом.⁷⁵

Ради обезбеђивања остваривања права утврђених законом и остваривања другог законом утврђеног интереса у области: образовања, науке, културе, физичке културе, ученичког и студентског стандарда, здравствене заштите, социјалне заштите, друштвене бриге о деци, социјалног осигурања, здравствене заштите животиња, оснивају се установе.

Делатности односно послови у областима из става 1. овог члана којима се не обезбеђује остваривање законом утврђених права и остваривање другог законом утврђеног интереса не обављају се као јавне службе у смислу овог закона.

⁷¹ Славка Миладиновић, доцент Појам и правна природа поверавања јавних овлашћења

⁷² Gi Braben, *Administrativno pravo Francuske*, Službeni list SRJ Beograd, CID Podgorica, 2002. str. 121

⁷³ Gi Braben, *Administrativno pravo Francuske*, Službeni list SRJ Beograd, CID Podgorica, 2002. str. 121

⁷⁴ Gi Braben, *Administrativno pravo Francuske*, Službeni list SRJ Beograd, CID Podgorica, 2002. str. 122

⁷⁵ Упореди *Закон о јавним службама* „Службени гласник РС“ бр. 42/91, 71/94, 79/2005-др.закон, 81/2005-испр.др.закон, 83/2005-испр.др.закон и 83/2014-др.закон, чланови 1-5

За обављање делатности односно послова утврђених законом у области: ПТТ саобраћаја, енергетике, путева, комуналних услуга и другим областима одређеним законом, оснивају се предузећа.

За обављање делатности, односно послова утврђених законом који се односе на јавно информисање на језицима националних мањина, могу се оснивати установе или предузећа.

Установу, предузеће и други облик организовања за обављање делатности односно послова из члана 3. овог закона могу основати: Република, аутономна покрајина, град, општина и друга правна и физичка лица.

Закључком Владе РС 05 број: 345-03-1758/2012 од 16. марта 2012. године, којим је прихваћено Писмо о намери приступања Партнерству за отворену управу, Србија је започела процес приступања међународној иницијативи Партнерству за отворену управу. Ова мултилатерална иницијатива која је покренута 2011. године, има за циљ јачање интегритета, транспарентности, ефикасности и одговорности јавне власти, кроз изградњу поверења јавности, сарадњу са цивилним друштвом, оснаживање учешћа грађана у управљању јавним пословима, борбу против корупције, приступ информацијама, употребу нових технологија, а све у циљу делотворнијег и одговорнијег рада органа јавне власти.

Поред наведеног, тренутно се у Републици Србији спроводи реформа законодавног процеса која између осталог уводи концепт полазних основа за израду закона, али предвиђа и уређење начина образовања, функционисања и одговорности радних група за израду прописа, као и детаљно уређење процеса учешћа заинтересованих страна и јавности у законодавном процесу.

2.4 Појам и историјски развој јавних служби као социјалне функције државе

Наиме, Вебер је још 1905. године у једном од својих првих чланака поводом револуције у Русији уочио разлику између не-служби, која обухвата школство, статистику, здравство, ветерину, изградњу и друго, и управе-власти, централних органа коју он у руском случају оцењује углавном као "паразита који служи само одржавању постојеће политичке расподеле готово без икаквих стварних интереса, осим можда у финансијском погледу".⁷⁶

Ипак кроз историјски развој и правно уобличење функције и положаја јавних служби у оквиру државних органа, јасно је да је држава била заинтересована да се послови

⁷⁶ Дејан Миленковић, Управна делатност и право јавних служби (Појам и правна природа јавних служби), магистарски рад, Универзитет у Београду, Правни факултет Београд 1998. година

јавних службе непрекидно обављају, да буду доступни свим грађанима, али да над њима има извешан степен контроле, односно да се кроз деловање јавне службе ипак одражавају интереси изабраних представника власти и да се спроводи њихова политика.

На тај начин, уместо дотадашњег теоријског појма државно-правне управе, имамо тзв. циљно-рационални концепт модерне управне организације који наглашава њену двоструку улогу: с једне стране као инструмента за вршење политичке власти („управа као власт“) а са друге, као организације за вршење јавних служби („управа као служба“).

Општи привредни и друштвени развој, уз велики обим државне интервенције и нормативну регулативу, указују на околност да социјална регулација у вођењу јавних послова не може више посматрати као маргинална активност у односу на основне друштвене послове." Концепт социјалне функције, односно друштвене улоге управе полази од тога да се вршење управних активности државе не може свести искључиво на вршење државне власти (у смислу издавања заповести и вршења радњи принуде према својим поданицима), већ се под вршењем управних активности подразумева вршење оних активности којима се стварају и обезбеђују услови који су неопходни грађанима за њихов свакодневни живот и рад и који доприносе општем развоју и напретку друштва као целине односно, да вршење управних активности првенствено подразумева вршење јавних служби.⁷⁷

Управа остварује своју социјалну функцију не као инструмент власти, већ првенствено као регулатор друштвених процеса.⁷⁸

У сложеним и динамичким условима савременог живота, управо је управа та организација која располаже великим стручним знањем, људским потенцијалом и материјалним ресурсима за ефикасну социјалну регулацију. Истовремено, са порастом улоге управе као инструмента социјалне регулације, опада њена улога као вршиоца политичке власти и принуде.⁷⁹

Неспорно да се јавне службе могу користити као инструмент државне и социјалне политике, али се њихова основна улога огледа у томе да се у ствари оснивају ради пружања услуга и производње добара без којих савремено друштво тешко да би уопше могло да функционише.

⁷⁷ Стеван Лилић, Управно право, Београд, 1998, стр.20 опширније види Дејан Миленковић, Докторска дисертација

⁷⁸ Славка Миладиновић, доцент Појам и правна природа поверавања јавних овлашћења стр, 165

⁷⁹ Дејан Миленковић, Управна делатност и право јавних служби (Појам и правна природа јавних служби), магистарски рад, Универзитет у Београду, Правни факултет Београд 1998. година

2.5 Јавне службе као континуирана делатност и јавне службе као пут до социјалне државе (различити приступи развоју јавних служби)

Начелно узевши постоје два основна приступа јавним службама. Према првом, јавним службама се сматрају само оне делатности које осигуравају нормално и свакодневно функционисање друштва, па постоји јавни интерес за осигурањем њиховог континуираног обављања. Зато је држава та која својим механизмима контроле и обезбеђењем средстава омогућава њихово непрекидно функционисање.

Други приступ је шири, па се јавним службама сматрају и оне делатности које треба да осигурају предуслове за изградњу тзв. социјалне државе.

Први тип државе представљају на пример САД, Нови Зеланд, уз одређене изузетке и Велика Британија, као и друге земље на које утиче управни и правни поредак ових земаља. Ове земље доносе посебне прописе којима регулишу начин пружања услуга и њихову доступност корисницима. Надаље, представљају регулаторни оквир за пружање услуга на тржишту, те заштиту тржишног такмичења. Ово је посебно важно у случају када постоји монопол у појединим делатностима, па су корисници у неповољнијем положају према пружаоцима услуга. Међутим пружање услуга је либерализовано и на тржишту се може појавити више пружаоца услуга, уколико испуњавају услове који су приописани, те пружају услуге на начин на који је прописан. Држава, дакле регулише обављање делатности само у оном делу који је нужан за свакодневно нормално функционисање друштва.⁸⁰

У други тип држава, које појам јавних служби схватају шире, улазе континентално европске државе, које су и у своје уставе уградиле тзв. трећу генерацију људских права –социјална права. У тим земљама јавне службе служе не само осигурању одвијања свакодневног живота у заједници, него представљају и инструмент којим се осигурава редистрибуција дохотка и смањују социјалне разлике у друштву. Дакле, овде се јавне службе користе како би се постигао животни квалитет и осигурао равномеран развој друштва. Осим тога, јавне службе су често пута коришћене и у сврху стимулисања привредног развоја па се поједине услуге или добра могу пружати под посебно повољним условима појединим привредним субјектима, те се на тај начин стимулише развој појединих привредних грана.⁸¹

⁸⁰ М. Кларић, М. Николић, *Устројство јавних служби у Европском правном поретку*, Зборник радова Правног факултета у Сплиту, год.48, 12011 стр.89-102

⁸¹ М. Кларић, М. Николић, *Устројство јавних служби у Европском правном поретку*, Зборник радова Правног факултета у Сплиту, год.48, 12011 стр.89-102

Ваља напоменути како међу земљама Европске уније постоји читав распон приступа обављању привредних јавних служби, од оних које су кренуле у процес свеобухватније приватизације, до оних које су различитим моделима настојале задржати стратешки утицај у обављању делатности и власништво над јавним службама.⁸²

2.6 Улога и положај јавних служби кроз развој права Европске уније

Процес европских интеграција, који је трајао неколико деценија, као и стварање јединственог европског тржишта одразио се свакако и на постојећи концепт јавних служби. При стварању заједничког европског тржишта пошло се од схватања да су услуге које се пружају у режиму јавне службе у суштини исте услуге које се пружају као и оне које то не представљају, а суштински су потребне грађанима.

Ако се овакво размишљање прихвати као полазна основа, онда се на уређење јавних служби односи не само право држава чланица, него и право Европске уније. Дакле, уређење јавних служби, начелно гледано, није искључиво суверено право држава чланица, него је и једним делом у надлежности Европске уније.⁸³

Ново схватање према коме јавне службе нису само унутрашње питање држава чланица, него и питање Уније, довело је до тога да је потребно одредити у којем делу су јавне службе у надлежности држава чланица, а у којем делу у надлежности Уније као и да ли све јавне службе делимично подлежу надлежности Уније, или се то односи само на неке.

⁸² Usp Clifton J.-Comin F.-Dijaz Fuentes, D.:Privatisation in the European Union, publicenterprises and intengration, Kluwe Academic Publisher, 2003., str 45-105 - види опширније Др М. Кларић, М. Николић Устројство јавних службиу Европском правном поретку, Зборник радова Правног факултета у Сплиту, год.48, 12011 стр.89-102

⁸³ Usp. Fiedziuk N.: Towards a More Refined, Economic Approach to Services of General Economic Interest, European Public Law, Vol 16, Issuse 2, p. 271-288. види опширније Др М. Кларић, М. Николић Устројство јавних службиу Европском правном поретку, Зборник радова Правног факултета у Сплиту, год.48, 12011 стр.89-102

ГЛАВА ТРЕЋА

3 УРЕЂЕЊЕ КОЛЕКТИВНОГ УГОВОРА И КОЛЕКТИВНОГ ПРЕГОВАРАЊА

3.1 Правна природа колективног уговора

Термин „колективно преговарање“ потиче из 19. века, а везује се за историчаре синдикалног покрета – Sidney-а и Beatrice Webb-а, док су се процесом колективног преговарања најпре бавили теоретичари Danlop (1944) и Leontief (1946)⁸⁴.

Колективно преговарање можемо дефинисати полазећи од два његова аспекта тј. можемо га посматрати као колективно право из радног односа и као процес који води закључивању колективних уговора, односно њиховој измени и допуни. Уколико колективно преговарање третирамо као право, онда ово подразумева слободу социјалних партнера да преговарају око услова рада.

Ако колективно преговарање третирамо као процес који има за циљ закључивање, измену и допуну колективних уговора, онда оно има своје уже и шире значење, зависно од субјеката који учествују у њему. У ширем значењу колективно преговарање је процес који се заснива на начелу трипартизма, односно подразумева равноправно учешће сва тир социјална партнера – државе, послодаваца и синдиката. Овај вид колективног преговарања карактеристичан је за колективне уговоре који се закључују на националном нивоу –и као такви важе за све запослене на територији једне државе.

Колективно преговарање као процес који третирамо као процес у ужем смислу подразумева само учешће „индустријских страна“ – то јест представника послодаваца и запослених и оно је карактеристично за грански ниво преговарања или за колективно преговарање на нивоу предузећа.⁸⁵

3.1.1 Формални и материјални извори радног права

Извори права уопште, па самим тим и извори радног права, могу бити материјални и формални. Материјални извори радног права су они друштвено-економски услови који доводе до настанка правних норми у области индустријских односа, као што су: класне борбе, заштита друштвеног интереса и сл. Формални извори радног права су општи

⁸⁴ Видети: Richard T. Floyen, *Macroeconomics, Theories and Policies*, Macmilan, New York, 1990

⁸⁵ Весна Симовић -Колективно преговарање у међународним стандардима и позитивним прописима у Црној Гори- Публикација рађена у издању Социјалног савјета Црне Горе, октобар, 2011. године

правни акти, односно опште правне норме на основу којих се стварају појединачни правни акти, односно појединачне правне норме.⁸⁶

Општи извори радног права су устав који даје опште услове једнакости у могућностима и третманима (право на рад, достојанство на раду, родна равноправност, доступност радних места по врсти и занимању, право на синдикално организовање и сл.), као и закон о раду, као и други закони који уређују право на штрајк, закон о забрани злостављања на раду, закон о родној равноправности, закон о мирном решавању радних спорова, закон о запошљавању странаца, закон о запошљавању и обезбеђењу за случај незапослености и бројни подзаконски акти донети на основу наведених закона.

Када говоримо о формалним изворима права мисли се на облике у којима се уређује (радно) право, односно представљају их правни акти који садрже правне норме (општи и појединачни правни акти) и правни акти који не садрже правне норме али су релевантни за право као што су мишљења надлежних министарстава, препоруке, судска пракса, обичаји и сл.

Формални извори радног права могу бити међународног и домаћег порекла. У изворе међународног порекла убрајамо: акте донете у оквиру Организације уједињених нација (ОУН) и њених специјализованих агенција; конвенције и препоруке Међународне организације рада (МОР), прописе донете у оквиру других регионалних организација (посебан значај имају акти донети у оквиру Европске уније и Савета Европе), као и двостране и вишестране уговоре. У оквиру домаћих извора радног права може се правити разлика између хетерономних и аутономних извора.⁸⁷

Хетерономни извори су прописи које доноси држава, као што су: устав, закон, подзаконски акти (правилници, уредбе, одлуке, решења и др.) и судске одлуке, односно судска пракса. С обзиром да је наш правни систем део европско-континенталног система, код нас судска пракса није непосредан извор права (као што је случај у англосаксонском правном систему), али судске одлуке имају утицаја на креирање односа у области рада на посредан начин. Наиме, судска пракса има утицаја на тумачење и примену законских прописа, што највише долази до изражаја преко одлука и општих ставова Врховног суда. Осим тога, одлуке нижих судова подложне су променама услед одлука виших судова.

⁸⁶ Весна Симовић, *Колективно преговарање у међународним стандардима и позитивним прописима у Црној Гори*, Социјални савет Црне Горе, 2011, стр. 3

⁸⁷ Весна Симовић, *Колективно преговарање у међународним стандардима и позитивним прописима у Црној Гори*, Социјални савет Црне Горе, 2011, стр. 3

Судови су дужни да једнако тумаче закон, па иако се нижи судови у својим одлукама не позивају на одлуке виших судова, они их следе – што потврђује да је судска пракса код нас посредан извор права. Аутономни извори су они прописи које усвајању социјални партнери и они могу бити: колективни уговори; трипартитни споразуми; трипартитни договори; општи акти послодавца (статут, правилници, кодекс професионалне етике, одлуке општег карактера и сл.). Међутим, ова подела извора радног права домаћег порекла на аутономне и хетерономне изворе је релативна из разлога што аутономни прописи свој основ имају у актима које доноси држава. Осим тога, у стварању појединих аутономних извора права учествује и држава (нпр. код колективних уговора који се закључују на националном нивоу и у оним делатностима – на нивоу грана где се јавља у улози послодавца).⁸⁸

Специфичност радног права огледа се у постојању колективних и индивидуалних права. Колективна права везана за синдикално организовање, информисање, партиципацију и право на штрајк појединци могу да „користе“ само уколико су запослени. Радно право уређује и бројна индивидуална права запослених, право на годишњи одмор, право на зараду, на безбедност и заштиту на раду и сл. Посматрајући изворе права према факторима, односно субјектима који стварају право и облицима преко којих добијамо спознају права (материјални и формални извори права) може се закључити да је колективни уговор акт којим се уређују индивидуална и колективна права запослених код послодавца, при чему запослени – преко својих синдикалних представника учествују у њиховом усаглашању, стварању и касније и примени, при чему су колективни уговори онда аутономни извори права који се на те запслене и примењују.

Врсте извора радног права можемо посматрати и према субјектима који стварају право на хетерономне и аутономне изворе права, с тим што је у регулисању индивидуалних и колективних права запослених и уређења индивидуалног и колективног радног односа присутна велика динамика и промљивост друштвених односа која се неминовно рефлектује на субјекте који доносе акте који уређују колективна права запослених, зависно од области у којој се они доносе (делатност здравства, просвете, културе, социјалне заштите и сл.).

3.1.2 Колективни уговор као извор права

Значај колективних уговора као извора радног права препознат је у међународним документима. Тако Универзална декларација о људским правима у члану 23. препознаје могућност организовања синдиката као темељно људско право. Осим тога, Декларација

⁸⁸ Весна Симовић, *Колективно преговарање у међународним стандардима и позитивним прописима у Црној Гори*, Социјални савет Црне Горе, 2011, стр. 3-4

МОР-а о основним принципима и правима на рад у тачки 2(а) одређује да су "слобода удруживања и делотворно признавање права на колективно преговарање" основна право радника.⁸⁹

Колективни уговори представљају најважније аутономне изворе радног права, а неки аутори га називају и професионалним извором права.⁹⁰

Извори права индустријских односа најчешће се разврставају у: изворе домаћег порекла и изворе међународног порекла.

У оквиру домаћих извора права индустријских односа, може се правити разлика између хетерономних и аутономних извора. Хетерономне изворе ствара држава, а аутономне изворе стварају запослени и послодавци.

Хетерономним изворима права индустријских односа сматрају се: Устав, закони, подзаконски акти (правилници, уредбе, одлуке, решења); судске одлуке, односно судска пракса.⁹¹

У аутономне изворе права спадају: колективни уговори; трипартитни споразуми; трипартитни договори; општи акти послодавца (статут, правилници и одлуке којима се на општи начин уређују домаћа питања).

Колективни уговор је најважнији аутономни извор права индустријских односа. Као што је већ речено, закључује се у писменој форми између послодаваца или репрезентативних удружења послодаваца, на једној страни и синдиката или репрезентативних удружења синдиката, на другој страни и представља општи правни акт специфичне правне природе. Уређује, у складу са законом и другим прописима, права, обавезе и одговорности из радног односа.⁹² Оно што је посебно карактеристично за колективни уговор је да се овим уговорима рад није "обећавао", уговорна страна није обећавала да ће некога запослити или понудити посао. То је материја којом се баве уговри о раду. Колективни уговор се бави конкретно условима рада, а не заснивањем радног односа.

⁸⁹ Весна Симовић, *Колективно преговарање у међународним стандардима и позитивним прописима у Црној Гори*, Социјални савет Црне Горе, 2011, стр. 4

⁹⁰ Маринко Учур, *Врела радног права и промене у радним односима*, Правни факултет у Ријеци, Ријека, 1996., стр. 287. и др. Наведено према: Весна Симовић, *Колективно преговарање у међународним стандардима и позитивним прописима у Црној Гори*, Социјални савет Црне Горе, 2011, стр. 4

⁹¹ С.Пауновић, Д.Мишљеновић, Р.Косановић, Љ.Жигмунд –Колективни уговори код послодаваца у Републици Србији –Канцеларија МОР-а у Београду, 2013

⁹² Рајко Косановић, Сања Пауновић, *Колективно преговарање*, НИП "Радничка штампа", Београд, 2010, стр.15

Он као такав представља извор права, а не закон и то говори о његовом нормативном карактеру, а не облигационом. Међутим, уговори, с' обзиром на то да се склапају на основу слободне воље странака, представљају и закон за дате странке. Такво схватање произилази управо из закона који каже да су уговори обавезујући за странке јер су се оне саме, својом слободном вољом склапајући уговор, обавезале да испуне своје дужности из уговора. Према томе колективни уговор садржи и облигациони карактер.⁹³

Имајући у виду одредбу Закона о раду која утврђује да се закључени колективни угово примењује на све запослене⁹⁴ и све синдикалне организације код послодавца, без обзира што ове организације нису учествовале у његовом закључивању. То иде у прилог облигационој природи колективног уговора који тада постаје „закон“ односно обавеза која се односи на будуће односе којима се уређују права и обавезе послодаваца и запослених. Поставља се питање: какава је правна природа колективног уговора, односно да ли је колективни уговор институт грађанског права или се ради о правном извору радног права?

У теорији не постоји јединствено мишљење у погледу одговора на ово питање. Према уговорној теорији (која је заступљена у Немачкој, Италији; Швајцарској и др. земљама), колективни уговор настаје као резултат воље уговорних страна, и као такав он је институт грађанског права. Насупрот овом мишљењу, нормативна теорија (која је заступљена у Француској и Белгији) полази од тога да је колективни уговор акт који уређује односе између запослених и једног или више послодаваца, и као такав је институ радног, а не грађанског права –према трећој мешовитој теорији, колективни уговор садржи елементе и нормативне и уговорне природе, обзиром да има два своја дела: нормативни и облигациони. Имајући то у виду, колективни уговор се дефинише као: „писани акт нормативно-облигационог карактера који настаје у поступку преговарања између, с једне стране синдиката као представника запослених, а с друге стране послодаваца односно удружења послодаваца, чију садржину чине норме којима се на општи начин регулишу односи послодаваца и радника (индивидуални радни однос), односно којима се утврђују услови под којима ће се

⁹³ Види опширније: Предраг Јовановић, Грађа за колективно радно право Србије, Удружење за радно и социјално осигурање Србије, 2009. Зборник радова са Саветовања правника цит. Стр 160

⁹⁴ Закона о раду члан 262 Колективни уговор код послодавца обавезује и запослене код послодавца који нису чланови синдиката - потписника колективног уговора

закључивати и остваривати индивидуални уговори о раду, као и норме којима се регулишу међусобна права и обавезе уговорних страна.⁹⁵

3.1.2.1 Концепција заступања

Како се колективни уговор закључивао и извршавао као нормативан уговор још прије, него што је му је правна норма изричито признала нормативан учинак - у смислу прописа грађанског права то се могло привидно засновати на:

- 1) институту заступања (у најширем значењу); или
- 2) на институту уговора у корист трећих лица; или
- 3) на концепцији уговора *sui generis*.

Да би се могла оценити прихватљивост или неприхватљивост концепције заступања за објашњење нормативноправног учинка колективног уговора, потребно је установити: тко се (на страни радника) закљученим колективним уговором имао сматрати правно обавезним и овлашћеним; кога закључени уговор овлашћује и обавезује; ко јемчи за извршење уговорених обавеза – да ли је то: а) синдикална организација, која је уговор закључила.

У сва три случаја, наметао се проблем у погледу два правна односа: а) однос који закључењем колективног уговора настаје између странака, које су га склопиле; б) однос између синдикалне организације, која је колективни уговор закључила и припадника дотичне струке, без обзира на то, да ли је заступање струке правно било утемељено на „јавноправном критеријуму“ (као нпр. у Шпанији, Португалији, фашистичкој Италији и т д) или на „приватноправном критерију“ (као нпр. у Француској, Великој Британији и т д).⁹⁶

3.1.2.2 Теорије колективног преговарања (уговорна, нормативна и мешовита)

Постоји, према томе, три основна приступа (теорије) колективном преговарању и то су:

- 1) Уговорна теорија;
- 2) Нормативна теорија;
- 3) Мешовита теорија.

⁹⁵ Боривоје Шундерић, Радно правни приручник за полагање правосудног испита, треће издање; Београд 2011. Г.

⁹⁶ Никола Тинтић, Основи радног права, Загреб, 1955.

Уговорна теорија каже да је колективни уговор део грађанског права. Доминантна је у индустријским земљама (Немачка, Швајцарска и друге) и представља израз воље оних који су учествовали у склапању уговора. Нормативна теорија, заступљена у Француској и Белгији, колективне уговоре третира као део радног права, а не грађанског. Ова теорија колективни уговор посматра као сваки други правни пропис који се односи на све чланове једне групе, укључујући и оне који у тренутку склапања уговора ниси били чланови дате групе.

Мешовита теорија каже да је колективни уговор заправо спој елемената и уговорне и нормативне природе. Тачније, теоретичари ове теорије наглашавају да колективни уговор представља и уговор и закон истовремено и састоји се из два дела:

- 1) нормативни и
- 2) облигациони део.

Извори права индустријских односа најчешће се разврставају у: изворе домаћег порекла и изворе међународног порекла.

У оквиру домаћих извора права индустријских односа, може се правити разлика између хетерономних и аутономних извора. Хетерономне изворе ствара држава, а аутономне изворе стварају запослени и послодавци.

Хетерономним изворима права индустријских односа сматрају се: Устав, закони, подзаконски акти (правилници, уредбе, одлуке, решења); судске одлуке, односно судска пракса.

3.1.2.3 Облигациони и нормативни део колективног уговора

Развијена свест социјалних партнера о вођењу стварног социјалног дијалога предуслов је за закључивање колективних уговора о раду. Закључивање колективних уговора о раду један је од најважнијих циљева социјалног дијалога.⁹⁷

Као најважнији аутономни извор радног права, колективни уговор садржи облигациони и нормативни део.

Нормативни (уређење услова под којима ће радник радити код послодавца) део се односи на права, обавезе и одговорности из радног односа, и он делује као норма *erga omnes* на нивоу на ком је закључен колективни уговор. Саставни је део сваког колективног

⁹⁷ Рајко Косановић, *Синдикалне теме*, НИП "Радничка штампа", Београд, 2009, стр. 24

уговора јер се управо због тога колективни уговор разликује од уговора о раду. Садржи сва права и обавезе радника и послодаваца везана за плате, годишње одморе, радне сате и слично.⁹⁸

Облигациони (уређење међусобних односа странака) део односи се на питања, односно права и обавезе у вези важења и отказивања колективног уговора, поступак измена и допуна колективног уговора, међусобног односа учесника колективног уговора и он делује *inter partes*, као и сваки облигациони акт, тј. обавезује само потписнике колективног уговора. Такође, облигациони део садржи и клаузуле о методама мирног решавања спорова као и клаузуле о социјалном миру.⁹⁹

„Колективни уговор састоји се од *облигационог* (уређење међусобних односа странака) и од *нормативног* (уређење услова под којима ће радник радити код послодавца) дела.

Облигациони део колективног уговора најчешће садржи клаузулу о социјалном миру, методама мирног решавања радних спорова, партиципацији и обавези деловања на своје чланство, а реч је о следећим клаузулама: 1) клаузуле синдикалне сигурности: (а) клаузула искључивог представљања запосленог-„*Sole bargaining*“; б) „*Agency shop*“ клаузула; в) „*Closed shop*“, клаузула; г) „*Union shop*“ клаузула; и д) клаузула аутоматске уплате чанарине – „*Check – off*“; 2) клаузула синдикалног мира; 3) обавеза деловања странака на своје чланове да поштују уговор; 4) клаузула о мирним методама решавања колективних радних спорова и 5) клаузула о партиципацији (учешћу запослених у одлучивању у предузећу).

Нормативни део колективног уговора садржи одредбе о: правима, обавезама и одговорностима запослених и послодаваца, зарадама, накнадама зараде и другим примањима запослених, радном времену, плаћеном и неплаћеном одсуству, годишњем одмору, сигурности запослења, технолошким вишковима, повредама радне обавезе, односно непоштовање радне обавезе, односно непоштовање радне дисциплине, штрајку и др.¹⁰⁰

Имајући то у виду, колективни уговор се дефинише као: ”писани акт нормативно-облигационог карактера који настаје у поступку преговарања између, са једне стране,

⁹⁸ Упореди: Рајко Косановић, *Синдикалне теме*, НИП “Радничка штампа”, Београд, 2009, стр. 24

⁹⁹ Види још: Рајко Косановић, Сања Пауновић, *Колективно преговарање*, НИП “Радничка штампа”, Београд, 2010, стр. 16-17; Предраг Јовановић, *Грађа за колективно радно право Србије*, Златибор 2009.

¹⁰⁰ С.Пауновић, Д.Мишљеновић, Р.Косановић, Љ.Жигмунд –Колективни уговори код послодаваца у Републици Србији –Канцеларија МОП-а у Београду, 2013

синдиката као представника запослених и, са друге стране послодавца односно удружења послодаваца, чију садржину чине норме којима се на општи начин регулишу односи послодавца и радника (индивидуални радни односи), односно којима се утврђују услови под којима ће се закључивати и остваривати индивидуални уговори о раду, као и норме којима се регулишу међусобна права и обавезе уговорних страна."¹⁰¹

Постоје објективне и субјективне претпоставке за закључивање колективних уговора. Објективне претпоставке су: надлежност, поступак, садржина колективног уговора и деловање колективног уговора у простору и времену, док су субјективне припрема градива и тимски рад, колективно преговарање, облици (начини решавања колективних радних спорова, правна свест и познавање материје која је предмет регулисања колективног уговора.¹⁰²

3.1.2.4 Колективни уговор и управни уговор

Будући да уговор претпоставља једнакост уговорних страна, уговор између државе као надређене моћи и поданика није могућ. Једина форма њеног деловања је управни акт као акт власти.¹⁰³

Крајем 19. и почетком 20. века у Европском праву почела је аргументована критика претераног нормативизма. Она је довела и до промене концепта државне управе, али и до промене концепта државе. Истовремено, почетком индустријске револуције јављају се покрети синдикалног организовања радника, који од државе захтевају одређени степен заштите и сигурности. Постаје јасно да држава мора да преузима одређене мере „мешања“ у односе између радника и послодаваца.

Свеукупна дешавања резултирају новим демократским концептом државе, који полази од тзв. Социјалне функције државе и управе која треба да обезбеди минимум општег друштвеног благостања и доводе до промене односа између државе (управе) и грађана. Грађани престају да буду пуки објекти управе. Они постају њен субјекат, те у таквом амбијенту управни уговор постаје природна појава. Из тог разлога није случајно што је

¹⁰¹ Боривоје Шундерић, *Радно право* (приручник за полагање правосудног испита), треће издање, Београд, 2011, стр. 30. . Наведено према: Весна Симовић, *Колективно преговарање у међународним стандардима и позитивним прописима у Црној Гори*, Социјални савет Црне Горе, 2011, стр. 5

¹⁰² Весна Симовић -Колективно преговарање у међународним стандардима и позитивним прописима у Црној Гори- Публикација рађена у издању Социјалног савјета Црне Горе, октобар, 2011. године

¹⁰³ Дејан Миленковић, *Управни уговори – теорија, законодавство, пракса*, Центар за јавну управу, локалну самоуправу и јавне политике, Београд, 2014, стр. 35, наведено према, Дејан Миленковић, *Јавна управа – одабране теме*, Факултет политичких наука, Чигоја штампа, Београд, 2013, стр. 41-57.

институт управног уговора настао управо у француском праву с' обзиром на то да је у њему најпре дошло до суштинског преображаја основних функција државе, тако што је дошло до трансформације јавне власти у јавну службу. Стога је данас у теорији упоредног права, а посебно у француском праву широко прихваћена подела на приватноправне уговоре и управне уговоре.¹⁰⁴

Под управним уговорима подразумевају се двострани правни акти које закључује држава, односно друго јавно-право тело, са појединцем или правним лицем, а у циљу обезбеђивања функционисања јавне службе или вршења снабдевања органа односно организације потребним предметима.¹⁰⁵ У том смислу, управни уговор је двострани правни акт који закључује држава поводом јавне службе и ради заштите јавног интереса који је под посебним правним режимом различитим од општих правила приватног права, односно уговор који се склапа између јавне управе и појединца ради ваљаног функционисања јавне службе, при чему је за управни уговор од одлучног значаја управо појам јавне службе.¹⁰⁶

3.1.2.5 Обележја (карактеристике) управног уговора

Управним уговором, у ужем, чистом значењу, разумем сагласје једне јавно-правне и једне приватноправе воље о постизању какве јавне сврхе, као и створени правни однос између њих, са ширим јавноправним учинцима.¹⁰⁷ Управни уговор треба разликовати од управних аката и свих његових модалитета али и од грађанских уговора иако то често има форму типског (адхезионог) уговора. Управни уговор јесте уговор, али уговор посебне врсте-јавноправни (управни) уговор.¹⁰⁸

¹⁰⁴ Упореди: Дејан Миленковић, *Управна делатност и право јавних служби*, Универзитет у Београду Правни факултет (магистарски рад), Београд јун 1998; или упореди: Стеван Лилић, *Административни уговори и јавне службе*, Правни живот бр. 11-12 1993. Стр. 2141; Владимир В. Водинелић, *Управни уговор – између прихватања и одбијања*, Правни живот, бр.11-12, 1993. Стр 2119

¹⁰⁵ Упореди: Славољуб Поповић, *Управни право-студије и чланци*, Београд, 1973, стр. 131. Наведено према: Дејан Миленковић, *Управни уговори- теорија, законодавство, пракса*, Центар за јавну управу, локалну самоуправу и јавне политике ФПН, Чигоја штампа, Београд, 2014, стр. 36-37

¹⁰⁶ Упореди: Драгољуб Кавран, *Управни уговори обележја, врсте и развој*, Правни живот, бр. 11-12, 1993. стр. 2015; Иво Крбек, *Основи управног права ФНРЈ*, Загреб, 1957, стр. 382. Наведено према: Дејан Миленковић, *Управни уговори- теорија, законодавство, пракса*, Центар за јавну управу, локалну самоуправу и јавне политике ФПН, Чигоја штампа, Београд, 2014, стр. 37

¹⁰⁷ Упореди: *Правна природа управни уговора*, Правни живот, бр. 11-12, 1993, стр. 2131. Наведено према: Дејан Миленковић, *Управни уговори- теорија, законодавство, пракса*, Центар за јавну управу, локалну самоуправу и јавне политике ФПН, Чигоја штампа, Београд, 2014, стр. 37

¹⁰⁸ Предраг Димитријевић, *Извршење управних уговора*, Правни живот, бр. 11-12, 1993, стр. 2252. Наведено према: Дејан Миленковић, *Управни уговори- теорија, законодавство, пракса*, Центар за јавну управу, локалну самоуправу и јавне политике ФПН, Чигоја штампа, Београд, 2014, стр. 37

Основна обележја управних уговора су: а) једна страна је увек држава или одговарајући орган, јавноправно лице односно јавна корпорација; б) уговором се штити јавни интерес, државни орган је дужан да своје право и обавезу заштите јавног интереса користи увек па и када су у питању дискрециони акти било које врсте; в) делом уговора се одступа од општих правила приватног права (*clauses exorbitantes*); г) управни уговор може садржати унапред прописане стандарде; д) управни уговор ће се извршити без обзира на околности и мере које се нису могле предвидети; ђ) државни орган, односно јавно-правно лице имају право надгледања и надзора над извршењем уговора и е) имају право да другој страни једнострано измене уговорене обавезе које се тичу несметаног функционисања јавне службе. Евентуална штета услед измењених услова надокнадиће се.¹⁰⁹

У управној науци постоје два, до крајности супротстављена схватања правне природе управних уговора. Према једном, управни уговор је увек само уговор. Међутим, ово схватање има два различита модалитета. Једно је оно према коме је управи уговор, као и сваки уговор увек само обичан грађанско-правни уговор, а друго полази од тога да је управни уговор специфичан правни институт за које важи специфичан правни режим јавног права који га издваја из категорије обичних грађанскоправних уговора. Према другом схватању правне природе управних уговора, то и није уговор, већ управни акт чији је услов пуноважност и пристапак странке.¹¹⁰

3.2 Предуслови за колективно преговарање

3.2.1 Положај запослених у државним органима и јавним службама

Доношењем Закона о државној управи и Закона о државним службеницима створени су потребни предуслови за уређење радно-правног положаја државних службеника на јединствен начин, отпочео је процес темељне реформе целокупног система државне управе. Тиме су се створиле законом дате претпоставке за деполитизацију и професионализацију државне управе, а ова грана права је у претходном периоду, пре скоро двесто година у Краљевини Србији била уређена посебним законима и постојала је као посебно регулисана област службеничког (чиновничког) односа на чијим основама је било развијено и службеничко право у Краљевини Србији, као посебна дисциплина, а која је у периоду после Другог светског рата готово потпуно ишчезла.

¹⁰⁹ Драгољуб Кавран, *Управни уговори, обележја, врсте и развој*, Правни живот, бр.11-12, 1993. Стр. 2015

¹¹⁰ Борис Љубановић, *Управни уговори и управно судовање*, Зборник радова Правног факултета у Сплиту, год. 47, бр. 1-2010, стр. 45. Наведено према: Дејан Миленковић, *Управни уговори- теорија, законодавство, пракса*, Центар за јавну управу, локалну самоуправу и јавне политике ФПН, Чигоја штампа, Београд, 2014, стр. 41

Усвајањем Закона о државним службеницима и Закона о државној управи створен је ново успостављени правни оквир за реформу службеничког система, а Србија је постала водећа држава Централне и Југоисточне Европе, чак испред неких које су постале чланице ЕУ, попут Пољске, Чешке, Мађарске, Словачке, Словеније.¹¹¹

Положај лица која раде у државним органима (државних службеника и намештеника), уређен је Законом о државним службеницима. Државни службеник је лице чије се радно место састоји од послова из делокруга органа државне управе, судова, јавних тужилаштава, Републичког јавног правобранилаштва, служби Народне скупштине, председника Републике, Владе, Уставног суда и служби органа чије чланове бира Народна скупштина или с њима повезаних општих правних, информатичких, материјално-финансијских, рачуноводствених и административних послова. Државни службеници нису народни посланици, председник Републике, судије Уставног суда, чланови Владе, судије, јавни тужиоци, заменици јавних тужилаца и друга лица која на функцију бира Народна скупштина или поставља Влада и лица која према посебним прописима имају положај функционера. Намештеник је лице чије се радно место састоји од пратећих помоћно-техничких послова у државном органу. Послодавац државних службеника и намештеника је Република Србија.¹¹²

На права и дужности државних службеника који нису уређени овим или посебним законом или другим прописом примењују се општи прописи о раду и посебан колективни уговор за државне органе. Посебан колективни уговор закључују Влада и репрезентативни синдикати који су основани за територију Републике Србије. На права и дужности намештеника примењују се општи прописи о раду и посебан колективни уговор, ако овим или посебним законом није друкчије одређено.¹¹³

Закон је надограђиван више пута, последње измене и допуне посвећене су унапређењу основних начела службеничког система као што су професионализација, деполитизација, смањење нивоа јавних расхода, појачана одговорност и друго. Од ових начела свакако је најзначајнија професионализација. Организовано и стручно усавршавање битно доприноси и процесу европских интеграција и испуњавању европских критеријума за успостављање модерног и професионалног система државне управе и државно-службеничког

¹¹¹ Зоран Лончар, *Правни положај покрајинских службеника*, Радно и социјално право, стр.146 XVI, 1/2012

¹¹² Упореди: *Закон о државним службеницима*, ("Сл. гласник РС", бр. 79/2005, 81/2005 - испр., 83/2005 - испр., 64/2007, 67/2007 - испр., 116/2008, 104/2009, 99/2014 и 94/2017), чланови 1-3

¹¹³ *Закон о државним службеницима*, ("Сл. гласник РС", бр. 79/2005, 81/2005 - испр., 83/2005 - испр., 64/2007, 67/2007 - испр., 116/2008, 104/2009, 99/2014 и 94/2017), члан 4

система дефинисаног смерницама развоја службеничког система СИГМА-е, којима су идентификовани основни принципи рада и главни елементи статуса државних службеника у државама чланицама ЕУ.¹¹⁴

Законом о државним службеницима уређена су поједина индивидуална и колективна права државних службеника и то: права на услове рада, примања, одморе и одсуства, чланство у синдикату и удружењу, право на жалбу и додатна права државних службеника. Посебним колективним уговором државним службеницима могу да се утврде права која овим законом нису утврђена, у складу са овим законом и општим прописима о раду.¹¹⁵ Уређење услова рада подразумева да државни службеник има право на услове рада који му неће угрозити живот и здравље, на техничке и друге услове потребне за рад и на зашти.ту од претњи, напада и свих врста угрожавања безбедности на раду.¹¹⁶

3.2.2 Уређење положаја државних службеника и намештеника

Законом о државним службеницима је, по први пут, после Другог светског рата у Србији уведена судска заштита права државних службеника и у управном спору. Поред судске заштите, која сада представља изузетак, запослени државни службеници имају могућност тужбе која се може покренути пред редовним судом у случају накнаде штете коју запослени учини државном орган (послодавцу) или накнаде штете коју запосленом учини неким актом, радњом или не чињењем (пропуштањем) државни орган, односно послодавац. Новину представља могућност остваривања судске заштите запослених државних службеника у управном спору.

О правима и обавезама државних службеника одлучује старешина органа решењем. Двостепеност поступка се обезбеђује коришћењем жалбе одговарајућој жалбеној комисији. Уколико се пак ради о правима и обавезама самог старешине, надлежни орган за одлучивање је Високи службенички савет или тело које одреди државни орган или тело које је иначе, надлежно за постављање државног службеника. У обе правне ситуације,

¹¹⁴ Види опширније: Секула Новаковић, *Новине у закону о државним службеницима*, Часопис *Радно-правни саветник*, број 10/2017, Пословни биро ДОО, Београд, 2017, стр. 67-68

¹¹⁵ Бранко А. Лубарда – Правни положај државних службеника, часопис *Правни живот*, бр.11/2006,

¹¹⁶ Опширније о положају државних службеника, њиховим правима и обавезама погледати *Закон о државним службеницима*, ("Сл. гласник РС", бр. 79/2005, 81/2005 - испр., 83/2005 - испр., 64/2007, 67/2007 - испр., 116/2008, 104/2009, 99/2014 и 94/2017)

двостепеном или једностепеном одлучивању у управном, предвиђена је судска заштита у управном спору.¹¹⁷

Закон о државним службеницима издваја само нека најзначајнија права која посебно овим законом уређује, а остала права државних службеника и намештеника уређена су, као и права других запослених Законом о раду¹¹⁸, који се супсидијерно примењује на државне службенике. Такође, Закон прецизира да се посебним колективним уговором уређују права државних службеника по садржају, начину остваривања и висини односно обиму права државних службеника и намештеника.

Према томе Посебан колективни уговор је значајан извор права везаних за државне службенике и намештенике и у њиховом уговарању и остварењу државни службеници непосредно учествују, а преко својих представника у поступку колективног преговарања.

3.3 Обављање послова државне управе у трипартитним телима

Органи државне управе који у свом раду или органима управљања имају заступљене трипартитне консултације и учешће представника репрезентативних организација послодаваца, репрезентативних синдикалних организација и представника државних органа, у доношењу одлука имају обавезу да изврше једну врсту консултација и сагледавања одређеног питања са аспекта више интересних група, односно организација. Посматрајући рад Републичке агенције за мирно решавање радних спорова, рад Републичког социјално економског савета, Фонда солидарности, органа управљања Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање, органа управљања Националне службе за запошљавање и може се закључити да је у раду ових државних органа и организација за обавезно социјално осигурање трипартитно консултовање присутно у доношењу одлука и усвајању аката – периодичних и годишњих извештаја и других аката битних за функционисање државних институција.

Да ли је доношење одлука консензусом, као што то ради Републички социјално економски савет, демократски начин, тешко је рећи, с обзиром да је ова институција већ скоро 15 година присутна на сцени рада државних органа, али да још увек има свега троје запослених укључујући секретара Републичког социјално економског савета значи професионално и институционално је још увек врло крхка и неразвијена. То доводи до

¹¹⁷ Упореди: *Закон о државним службеницима*, ("Сл. гласник РС", бр. 79/2005, 81/2005 - испр., 83/2005 - испр., 64/2007, 67/2007 - испр., 116/2008, 104/2009, 99/2014 и 94/2017), чланови 140-153

¹¹⁸ *Закон о раду* („Сл. гласник РС“, бр.24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014 и 13/2017-одлука УС)

закључка да се државна управа тешко одриче свог утицаја и владавине у спровођењу политике и интереса државе кроз политичке представнике власти који су представљени кроз владу, односно политичке странке које су кроз изборни систем осигурали своје учешће у власти.

Поред активне улоге државних органа у утврђивању и преиспитивању репрезентативности удружења синдиката и удружења послодаваца важно питање за даље вођење социјалног и дијалога, када се утврде легитимни социјални партнери, огледа се у њиховом активном раду кроз различите облике државних органа, пре свега кроз Републички социјално економски савет и локалне социјално економске савете, као и кроз деловање у Републичкој агенцији за мирно решавање радних спорова.

Да би остварили своја права потребан предуслов је да се синдикалне организације слободно оснивају, региструју и делују. Управо овај вид синдикалне борбе трајао је скоро два века у настојању синдиката да остваре своја основна права која се могу посматрати у ширем смислу као основна људска права, а то је пре свега право на живот, на рад, достојанствен живот од сопственог рада, право на политичко организовање, јавно изражавање мишљења и сл.

„Развој слободе синдикалног организовања, омасовљење и јачање друштвене моћи синдиката условио је и потребу слободног организовања послодаваца и као први корак уставну и законску заштиту овог права. Историјски посматрано и пре настанка радничких синдиката постојао је чак у средњем веку удружење послодаваца. Реч је о привредним, трговачким коморама еснафским занатским удружењима средњег века, која се стварају искључиво ради остварења и заштите пословних и професионалних интереса чланова. Међутим, настанак и развој радничких синдиката намеће потребу формирања новог вида удруживања послодаваца ради преговора са синдикатима и изградње социјалног партнерства. „¹¹⁹

Управо из потребе да се слободе синдикалног и послодавачког организовања заштити у односу на мешање државе као трећег партнера према којима су синдикалне и послодавачке организације имале исти интерес да захтевају бољи пословни амбијент, сигурније услове пословања, смањење пореза и доприноса, остварење социјалне сигурности и слободе да своја удружења уреде према сопствених потребама, без дозволе државе и потребе да се држава меша у њихове акте о унутрашњој организацији, створило је потребу да

¹¹⁹ Дарко Маринковић - Мирно решавање колективних радних спорова, –Приручник Београд, Републичка агенција за мирно решавање радних спорова, 2008. Године стр.5

се ово питање које је значајно превазилазило националне оквире уреди у два документа Уједињених нација и то Међународном пакту о грађанским и политичким правима и Међународном пакту о економским, социјалним и културним правима.

И други међународно значајни документи су показивали колико су уско условљена и међусобно повезана људске, грађанске слободе и права и право на слободу организовања радника и послодаваца, а о томе посебно говори Резолуција усвојена 1970. године на Конференцији Међународне организације рада. У овом документу истиче се посебно значај следећих људских и грађанских слобода и права попут права на потпуно остваривање слобода и права за потпуно остваривање слобода и права организовања радника и послодаваца.

3.4 Одбор за утврђивање репрезентативности синдиката и удружења послодаваца

У Србији су институционализовани облици социјалног дијалога на трипартитном основу заступљени такође у раду Одбора за утврђивање репрезентативности синдиката и послодавачких организација који ради уз стручну и административну помоћ Министарства за рад¹²⁰. Рад на трипартитној основи у органима управе срећемо затим у колегијалним органима управљања у Фонду солидарности који врши утврђивање права запослених на исплату неисплаћених потраживања код послодаваца над којим је отворен стечајни поступак.

У складу са одредбама Закона о раду органи управљања, управни и надзорни одбор формирају се на трипартитном принципу. Представници се делегирају испред репрезентативне послодавачке организације и репрезентативних синдикалних организација у једнаком броју као и представници Владе.¹²¹ Изабрани представници се бирају из

¹²⁰ *Закон о раду* („Сл. гласник РС“, бр. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13, 75/14 и 13/17-УС)

-Члан 224 „Репрезентативност синдиката за територију Републике Србије, односно јединице територијалне аутономије или локалне самоуправе, односно у грани, групи, подгрупи или делатности, и репрезентативност удружења послодаваца - утврђује министар, на предлог Одбора, у складу са овим законом.“ а чланом 225. Закона о раду прописано је да „Одбор чине по три представника Владе, синдиката и удружења послодаваца, који се именују на четири године. Представнике Владе именује Влада на предлог министра, а представнике синдиката и удружења послодаваца именују синдикати и удружења послодаваца - чланови Социјално-економског савета. Административно-стручне послове за Одбор обавља министарство.“

¹²¹ *Закон о раду* - члан 130 -Управни одбор Фонда има шест чланова, и то: два представника Владе, два представника репрезентативних синдиката и два представника репрезентативних удружења послодаваца, основаних за територију Републике Србије.

Сваки члан управног одбора Фонда има свог заменика који га замењује у случају одсутности.

Чланове управног одбора Фонда и њихове заменике именује Влада на период од четири године, и то:

1) представнике Владе на предлог министра;

послодавачких и синдикалних организација које су чланови Републичког социјално-економског савета.

3.5 Репрезентативности синдикта и удружења послодаваца

3.5.1 Историјски осврт на остваривање права на удруживање – пре демократских промена у Р. Србији

У периоду пре демократских промена у Р Србији је такође постојао законски оквир за уређење оснивања, деловања, регистрације и основа деловања друштвених организација и удружења грађана. То питање је било уређено Законом о друштвеним организацијама и заједницама и удружењима грађана¹²² („Службени гласник СРС“ бр. 24/82,39/83,1784,50/84,45/85 и 1212/89 види чл. Закона -53/93-24-67, види: чл.2 Закона -67/93, види чл.72. Закона - 49/94 и14/97)

У остваривању уставом зајемчених слобода удруживања, радни људи и грађани слободно и добровољно се удружују и оснивају друштвене организације и удружења грађана у складу са законом.

Удруживањем радних људи и грађана у друштвене организације и удружења грађана доприноси се даљем развоју друштвено-политичког система, стварању нових садрјаја и елемената којима се подстиче изграђивање човека као слободне и стваралачке личности у самоуправном социјалистичком друштву.

У друштвеним организацијама и удружењима грађана радни људи и грађани, кроз различите облике и садржаје активности, остварују своје интересе и усклађују их са основним циљевима и принципима самоуправног друштвеног система, учествују у остваривању делегатског система и доприносе изградњи заједништва, социјалистичке етике, норми понашања и самоуправних односа друштва у целини и врше одређене друштвене послове.¹²³

„Друштвена организација и удружење грађана самостални су у остваривању својих циљева и задатака који су утврђени њиховим статутом.

2) представнике синдиката и удружења послодаваца, на предлог репрезентативних синдиката, односно репрезентативних удружења послодаваца, чланова Социјално-економског савета.

Управни одбор из реда својих чланова бира председника и заменика председника управног одбора.

¹²² Закон о друштвеним организацијама и заједницама и удружењима грађана („Службени гласник СРС“ бр. 24/82,39/83,1784,50/84,45/85 и 1212/89 види чл. Закона -53/93-2467, види: чл.2 Закона -67/93, види чл.72. Закона -49/94-14/97)

¹²³ Види чланове о д 1-3 Законом о друштвеним организацијама и заједницама и удружењима грађана

Друштвена организација и удружење грађана може да врши само оне активности којима се остварују циљеви и задаци утврђени њиховим статутом.

Друштвена организација и савез друштвених организација су друштвена правна лица. Удружење грађана и савез удружења грађана су грађанска правна лица. Својство правног лица друштвена организација, односно удружење грађана и њихови савези стичу даном уписа у регистар.“¹²⁴

Наведене одредбе примењивале су се до усвајања Закона о раду и Закона о удружењима грађана који су на један свеобухватнији начин уредили питање оснивања синдикалних и послодавачких организација које су значајне за социјални дијалог и остваривање права на колективно преговарање и закључивање колективних уговора.

И у складу са наведеним законима синдикалне и послодавачке организације уписују се у посебан регистар који се води у органима државне управе, а улога државних органа, тачније надлежних, односно ресорних министарстава је врло сктивна у воењу поступка и провере испуњености законом прописаних услова. Посебно активну улогу у поступкуутврђивања репрезентативности синдиката има трипартитни Одбор за утвривање репрезентативности, који по спроведеном поступку и оцени приложених доказа предлаже министру надлежном за послове рада усвајање предлога и доношење одлукео утврђивању репрезентативности синдиката на националном, гранском односно репрезентативности за одређену делатност и репрезентативности синдиката код послодавца, а што се врши у одређеним законом прописаним условима.

3.6 Историјски оквир према међународним изворима права

Право на синдикално удруживање и организовање налази се међу осам основних права човека чијим уређењем на општем нивоу се бави Међународна организација рада.

Историјски посматрано потреба за удруживањем радника јавила се са почетком индустријализације односно у периоду кад је дошло до преображаја са федералног у капиталистичког друштво. Деловање радничких организација у почетку се одвијало у тајости, а поједине земље су чак и по четврт века забрањивале деловање радничких организација¹²⁵ управо потреба да се у ширим размерама и у већем броју земаља уреди права

¹²⁴ опширније види чл. 7-8 и 10. Законом о друштвеним организацијама и заједницама и удружењима грађана

¹²⁵ Данило Ромчевић - Гарантовање слободе синдикалног удруживања као основног социјалног права у условима светске економске кризе –УКД331.105.44 УДК 342.728 Часопис за теорију и праксу радног и социјалног права бр.1, 2009 година XIII – 1800 године Велика Британија је донела закон о забрани било које врсте радничког удруживања, да би оваз закон повукл 1824 године, али су саглевајући значај

значајна за свет рада и свет капитала резултирао је стварањем Међународне организације рада 1918. године.

3.6.1 Учешће синдиката у друштвеним токовима

Синдикат је по дефиницији струковна, а не политичка организација. Ипак није искључена могућност да поједини чланови синдиката имају и политичка уверења која су блиска синдикалном деловању и да су истовремено чланови политичких странака. Посматрајући историјски развој појединих политичких странака које су социјал-демократске оријентације или социјалистичке оријентације видимо /примећујемо да су чак поједине партије настале из синдикалног деловања јер управо заштита интереса радника, социјални мир, успостављање економске и социјалне равнотеже у свету рада, заштита интереса дугорочно незапослених, заштита радника од прековременог рада или обезбеђење

Једнаког и редовног плаћања запослених без прекомерног прековременог рада могу бити циљеви и политичких странака и синдикалних организација.

Историјски пример свакако је стварање лабуристичке партије у Великој Британији али и социјал-демократских странака у Шведској које су већ неколико година на власти и које показују функционалну симбиозу синдикалних страначких циљева који се кроз политичку борбу остварују у парламенту.

И у нашим условима транзиције долазило је до синдикалног плурализма, било је примера извесног „зближавања“ синдикалних и политичких организација. Али њихово партнерство тј. улоге нису биле јасно подељене (долазило је до преплитања), збуњивања чланства, те резултати тог зближавања нису тако импонзанти, о чему сведочи чињеница о укупном опадању чланства, неразвијеног социјалног дијалога и колективног преговарања, рудименталним формама партиципације запослених у управљању и тд.¹²⁶

Међународни радни стандарди су главно средство кроз које делује Међународна организација рада. Још од оснивања усвајају се конвенције и препоруке у којима су уобличени стандарди рад. Конвенције су међународни уговори који обавезују државе чланице које су их ратификовале. Њиховом ратификацијом државе чланице формално се обавезују на спровођење одредаба садржаних у њима, кроз усвајање и имплементацију у закон или више закона и кроз практичну примену, односно остварење усвојених законских норми.

радничких покрета била прва држава која је донела закон о синдикалном удруживању 1871г. којим се на радничка удружења гледа као на удружења за узајамну помоћ.

¹²⁶ Опширније види Предраг Јовановић, Право на професионално удруживање запослених и послодаваца у Србији, Часопис за теорију и праксу радног права, цит. стр. 15

Препоруке нису међународни уговори, не обавезују државе те представљају више врсту смерница за државну политику и праксу и често чине допуну или техничко упутство за спровођење конвенција.

Државе које су ратификовале конвенције морају периодично подносити извештаје о њиховој примени у законима и пракси, а извештај државе чланице је комплетан тек када на њега своје мишљење о начину спровођења дају репрезентативни социјални партнери удружења синдиката и удружења послодаваца.

У Уставу МОРа константован је принцип да су стандарди рада суштински стуб развоја и мира, примена стандарда се види као битан за социјалну стабилност, економски прогрес и трајни светски мир.¹²⁷

Основне конвенције МОРа које гарантују слободу удруживања су Конвенција (бр.87) о синдикалној слободи и заштити синдикалних права и Конвенција (бр.98) о примени начела права на организовање и колективно преговарање и Конвенција (бр.125) о заштити радничких представнка.

Слобода удруживања у циљу формирања синдиката је само један вид слободе удруживања уопште. Слобода удруживања у најширем смислу може се сврстати у ред грађанских слобода. Најважнији елементи слободе удруживања су слобода окупљања и слобода мишљења и изражавања.¹²⁸

У развијеним и стабилним индустријским демократијама, постоји пракса која је вишедеценијска да синдикати могу имати и извесне политичке циљеве и активности. Њихови циљеви формулисани су кроз статуте и инетерне акте и они подлежу периодичним испитивањима и анализи остварености, односно актуелности постављеног циља. А, синдикални плурализам намеће потребу да сваки синдикат кроз своје понуђене програме и постављене циљеве, остварује доминацију или превласт у односу на друге синдикалне организације. Зато као што је вишепартијски систем, у политичком животу, највиши домет демократије, тако је и синдикални плурализам иментан индустријској демократији. Ако су политичка и индустријска демократија неодвојиве стране укупне демократичности друштва, онда и актери ових двеју демократија морају да деле исту судбину политичких и социјалних

¹²⁷ Александар Петровић, Међенародни стандарди рада Ниш 2009, Центар за публикације Правни факултет Ниш,

¹²⁸ Александар Петровић, Међенародни стандарди рада Ниш 2009, Центар за публикације Правни факултет Ниш, цит. Стр 96

трансформација друштва (плурализам носилаца политичких, економских и социјалних интереса).¹²⁹

Тезе о синдикалном унитаризму или монизму, које се још увек заговарају, супротне су демократским захтевима у погледу конкуренције синдикалних програма, синдикалног деловања и синдикалне репрезентативности.¹³⁰

Послодавци и запослени могу да оснују своје удружње ради остваривања и заштите својих колективних интереса и успостављања социјалног дијалога. Обично је потребан законски оквир којим се штити независност организација и подржава њихова способност деловања.¹³¹

3.6.2 Циљ синдикалног и послодавачког удруживања

Запослени су удружују у синдиката ради заступања, представљања и унапређења заштите својих професионалних, радних, економских, социјалних, културних и других појединачних и културних интереса.

Послодавци оснивају удружења са циљем да се између послодаваца и синдиката уређују услови ради закључивања колективних уговора, решавају колективни спорови мирним методама (арбитражом, или пред Републичком агенцијом за мирно решавање радних спорова,) учешћем у раду трипартитних тела и успостављањем социјалног дијалога.

Право на синдикално организовање у Србији регулисано је Уставом Републике Србије¹³² којим је прописано „јемчи се слобода синдикат и сваког другог удруживања и право да се остане изван сваког удружења.

Посматрајући нешто даље у историју видимо да после синдикалног монизма који је СФРЈ, а потом и СРЈ имала имао исто историјско деловање као и у већини социјалистичких земаља, ранијег Источног блока. Постепено како су јачале промене у правцу политичке демократије, постепено су јачале промене у правцу индустријске

¹²⁹ Опширније види Предраг Јовановић, Право на професионално удруживање запослених и послодаваца у Србији, Часопис за теорију и праксу радног права,

¹³⁰ Solomon M Schwarc, Labor in the Soviet Union praeger New Sork, Опширније види Проф. Др Предраг Јовановић, Право на професионално удруживање запослених и послодаваца у Србији, Часопис за теорију и праксу радног права,

¹³¹ Данило Ромчевић - Гарантовање слободе синдикалног удруживања као основног социјалног права у условима светске економске кризе –Часопис за теорију и праксу адног и социјалног права бр.1, 2009. година 13

¹³² Устав Републике Србије („Службени гласник РС“ бр. 96/06)

демократије. И одговарајући нормативни оквир за то постављен је крајем осамдесетих и почетком деведесетих година. Те нормативне оквире означавају амандмни на Устав СФРЈ из 1988. године, Закон о основним правима из радног односа из 1989. године, а на темељу ових аката затим и прописи који су за свој предмет регулисања имали одређена колективна права запослених (прописи о колективним уговорима, о штрајку и друго).¹³³

Удружења и синдиката и послодаваца, се оснивају без претходног одобрења уз упис у регистар који води државни орган у складу са законом.

Конвенција признаје и право радничким и послодавачким организацијама на доношење својих статута и унутрашњих правила, слободних избора својих представника, организовање свог управљања и делатности и формулисање свог акционог програма, при чему добијање својства правног лица од стране радничких и послодавачких организација, њихових федерација и конфедерација, не може бити подвргнуто условима такве природе, који би могли довести у питање одредбе о слободи удруживања и аутономији радничких и послодавачких организација. У члану 3 став 2 Конвенције прописана је обавеза да се јавне власти морају суздржавати сваке интервенције такве природе која би имала за циљ ограничење овог права или ометање законског извршења.¹³⁴

Посматрајући историјско наслеђе које је на нашој територији постојало као реликт социјализма, дуги низ година и после био је присутан сам један тзв, „Државни синдикат“. Значи поред Савеза самосталних синдиката Србије јавља се и нови Уједињени грански синдикат „Независност“ (УГС Независност) који је регистрован почетком деведесетих година, а крајем деведесетих година рађа се још један синдикат –Асоцијација слободних и независних синдиката. Ове три најзначајније синдикалне организације обележиле су својим синдикалним и политичким, плуралистичким деловањем период транзиције и демократских промена које су се у Србији десиле крајем деведесетих година прошлог века.

У пред транзиционом периоду код нас, синдикати су били нормативно и практично везани за политичке структуре (партије и државу). Прописима је синдикат био дефинисан као друштвено –политичка организација, а практично и функционално најтешње

¹³³ Опширније види Предраг Јовановић, Право на професионално удруживање запослених и послодаваца у Србији, Часопис за теорију и праксу радног права цит. Стр. 16

¹³⁴ Бојан Урдаревић, Утицај глобализације на међународне радноправне стандарде, докторска дисертација 2011.године УНБГД

повезан са Савезом комуниста Србије.¹³⁵ У то време постојало је уверење да синдикат мало шта може да учини сам без политичке подршке и деловања државних органа.

Дакле законом се уређује начин вођења регистра синдиката и удружења послодаваца, а услови за њихов ради и деловање прописани су на основу Закона о раду и подзаконских аката који уређују ову материју. Наравно да се на вођење регистра и поступак предаје документације, рокова који нису прописани подзаконским актима примењују општи прописи за рад у државној управи, односно Закон о општем управном поступку. Вођење Регистра синдиката и послодаваца је управна функција државног органа – министарства надлежног за послове рада.

Иначе, извршење закона и других прописа у управним стварима подвргава се, у принципу, двама врстама процесних правила: општим и посебним.

Општа управно-процесне регуле важе, начелно, у погледу свих врста управних ствари. Она имају карактер заједничких управно-процесних норми, које, свеукупно узев, чине правни режим општег управног поступка у датом друштвеном систему.

Посебна управно-процесна правила тичу се одређених, појединих управних области. Особености тих подручја друштвеног живота, праћене потребом делотворног обављања припадајућих управних послова, могу да се одразе (и) у специфичностима процесне природе. То, не ретко, доводи до формулисања извесних солуција које одступају од прописане опште управне процедуре. Истовремено, дефинише се и глобална релација предметних општих и посебних правила.

Најпре, она се допуњују, тако да општа остају да вреде у погледу свих оних процесних питања за која, у односу на сваку понаособ управну материју, није установљена нарочита регулатива. С друге стране, опет, речене специјалне клаузуле не би смеле да буду у супротности са круцијалним, генерално предвиђеним правним начелима управног поступања.¹³⁶

Законом о раду¹³⁷ прописано је да се „синдикатом се сматра самостална демократска и независна организација запослених у коју се они добровољно удружују ради заступања, представљања унапређења и заштите свијих професионалних, радних,

¹³⁵ Опширније види Предраг Јовановић, Право на професионално удруживање запослених и послодаваца у Србији, Часопис за теорију и праксу стр.16

¹³⁶ Зоран Р. Томић, Вера Бачић –Коментар Закона о општем управном поступку са судском праксом и регистром појмова, Београд 1999. стр. 9

¹³⁷ Члан 6. Закона о раду

економских, социјалних културних и других појединачних и колективних интереса.,, Циљ синдикалног организовања је заштита права запослених, бољи услови рада и унапређења професионалних и економских интереса чланова.

„Треба скренути пажњу још и на чињеницу да Закон више не предвиђа могућност да се колективним уговором или споразумом овлашћени представник синдиката у потпуности ослободи обављања послова за које је закључио уговор о раду. Али и не забрањује такву могућност. То је у духу међународних стандарда у вези са олакшицама које се могу пружити радничким представницима (Конвенција МОП-а бр.135 о радничким представницима и Препорука бр.143 о радничким представницима).

Основни стандард, у вези са овим, говори о томе да радничким представницима у предузећу треба пружити оне олакшице које су потребне да би они могли да извршавају своје задатке ефикасно и брзо, али и о томе да те олакшице не треба да умање ефикасно пословање предузећа (чл.2. Конвенције). Наравно, овим се не дира у право синдикалног представника да му као запосленом мирује радни однос због избора, односно именовања на функцију у синдикату, а чије вршење захтева да привремено престане да ради код послодавца (чл.79.ст.1.тачка 4. Закона о раду). Шта више, до мировања долази *ex lege*, а не по одлуци послодавца. Одлука коју послодавац доноси овим поводом има деклараторни карактер“¹³⁸

3.6.2.1 Услови за оснивање синдиката –законски основ и статут синдикалних организација

Конвенција МОП 98 признаје и право радничким и послодавачким организацијама на доношење својих статута и унутрашњих правила, слободних избора својих представника, организовање свог управљања и делатности и формулисање свог акционог програма, при чему добијање својства правног лица од стране радничких и послодавачких организација, њихових федерација и конфедерација, не може бити подвргнуто условима такве природе, који би могли довести у питање одредбе о слободи удруживања и аутономији радничких и послодавачких организација. У члану 3. став 2. Конвенције прописана је обавеза да се јавне власти морају суздржавати сваке интервенције

¹³⁸ Предраг Јовановић Отворена питања код колективних права запослених у светлу актуелних промена у радном законодавству, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду 4/2014

такве природе која би имала за циљ ограничење овог права или ометање законског извршења.¹³⁹

Услови за оснивање синдиката нису прописани законом. Закон није прописао минимални број запослених за оснивање синдиката. Уобичајено је да оснивачки акт синдиката, поред осталих услова садржи и тај услов, податак тј. минимални број запослених за оснивање синдикалне организације.

Синдикат као и удружење послодаваца има своје органе, Избор органа синдиката и удружења послодаваца утврђује се њиховим актом, та је обично статут. Избор органа и учешће запослених, односно чланова у тим органима могуће је ако је услов за њихово оснивање одређени број запослених. Према мишљењу Министарства рада, запошљавања синдикат би требало да има најмање 10 чланова, како би се обезбедили услови за избор органа синдиката.

Право на деловање има само синдикат и удружење послодаваца које је уписано у регистар министарства надлежног за послове рада.

Заправо, законом би требало јасно дефинисати и разликовати појмове и улоге представника радника и синдикалног представника. Оквир за то можемо наћи у Конвенцији МОП-а бр.135 о радничким представницима из 1971. године и Препоруци бр.143 о радничким представницима.¹⁴⁰ Ови документи разликују «синдикалне представнике» и «изабране представнике радника». Прве бира синдикат, а друге слободно бирају радници већином гласова и дају им мандат за послове које не обухватају активности синдиката - признате као искључиви прерогатив (искључива надлежност) тих синдиката по националним законима. Поред овог разграничавања наведених представника (по њиховим надлежностима), Конвенција (чл.5.) указује и на потребу дефинисања њихових међусобних односа. Потребно је предузети мере, тј. регулисати правила по којима се не може користити постојање изабраних представника код послодавца за поткопавање положаја заинтересованих синдиката или њихових представника код истог послодавца, већ по којима се може унапредити њихова међусобна сарадња. Да би своју мисију легитимног представљања и заштите интереса запослених могли да изврше и раднички представници, треба их довести у исту равну заштиту и олакшица које су предвиђене за синдикалне

¹³⁹ Бојан Урдаревић, Утицај глобализације на међународне радноправне стандарде, докторска дисертација 2011.године Универзитета Београду

¹⁴⁰ Ратификација наведених Конвенција МОП - опширније Предраг Јовановић - «Службени лист СФРЈ», бр.14/1982., као и у Препоруци бр163 О колективном преговарању...

представнике. Сем наведених докумената, као упориште за увођење представника радника у улогу учесника у колективном преговарању, можемо наћи и у Конвенцији МОП-а бр.154, која се односи на промоцију колективног представника.

Још илустративнији пример појмовног неразликовања радничких представника од синдикалних и других представника имали смо у ранијем чл.188. ст 1. Закона о раду из 2005.године, у коме се под представником запослених подразумева: 1) члан савета запослених; 2) председник синдиката код послодавца; и 3) именовани или изабрани синдикални представник (рецимо за колективно преговарање; заступање радника у радном спору). Слична ситуација је и у садашњем чл. 188. Закона о раду, с тим што се више под појмом представника радника не подразумева и члан савета запослених.¹⁴¹ Ове документе нисмо, до сада и на жалост, прихватили, иако су садржински комплементарни претходно наведеним документима који говоре о радничким представницима - а које смо прихватили. Но, то не би требало да буде сметња за уграђивање прогресивних решења у наше право, јер циљеви којима се тежи новелирањем радног законодавства (унапређење колективног преговарања), управо то захтевају.

У духу промоције колективног преговарања, Конвенција бр.154 (чл.3.) предвиђа да раднички представници могу да преговарају на страни радника, ако је то предвиђено националним законодавством. Националним законодавством се може уредити у којим случајевима, у којој мери и до које границе се у колективно преговарање могу укључити раднички представници.¹⁴²

У Препоруци бр.91 (усвојена на 34. заседању Опште конференције МОП-а 1951.). Према овој Препоруци, у случају да не постоји репрезентативна организација радника (није основан синдикат, или је основан али није репрезентативан, односно та репрезентативност није обезбеђена ни путем споразума о удруживању синдиката), тада својство стране у колективном преговарању на страни радника могу имати непосредно изабрани и опуномоћени представници тих радника, у складу са националним законодавством.¹⁴³

¹⁴¹ Предраг Јовановић -Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, 4/2014

¹⁴² Предраг Јовановић – Ратификација наведених Конвенција МОП - опширније Предраг Јовановић - «Службени лист СФРЈ», бр.14/1982., као и у Препоруци бр163 О колективном преговарању

¹⁴³ Предраг Јовановић, Отворена питања код колективних права запослених у светлу актуелних промена у радном законодавству, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду 4/2014 (стр. 9–23)

3.6.2.2 Успис синдикалне организације у Регистар

Синдикати и удружење послодаваца уписују се у регистар у министарству надлежном за послове рада у складу са Правилником о упису синдиката у регистар („Службени гласник РС“ бр. 50/05 и 10/10). Иако се ради о посебним условима за упис на правила уписа примењују се опште норме прописа који се примењују на управни поступак.

„Иначе, извршење закона и других прописа у управним стварима подвргава се, у принципу, двома врстама процесних правила: општим и посебним.

Општа управно-процесне регуле важе, начелно, у погледу свих врста управних ствари. Она имају карактер заједничких управно-процесних норми, које, свеукупно узев, чине правни режим општег управног поступка у датом друштвеном систему.

Посебна управно-процесна правила тичу се одређених, појединих управних области. Особености тих подручја друштвеног живота, праћене потребом делотворног обављања припадајућих управних послова, могу да се одразе (и) у специфичностима процесне природе. То, не ретко, доводи до формулисања извесних солуција које одступају од прописане опште управне процедуре. Истовремено, дефинише се и глобална релација предметних општих и посебних правила.

Најпре, она се допуњују, тако да општа остају да вреде у погледу свих оних процесних питања за која, у односу на сваку понаособ управну материју, није установљена нарочита регулатива. С друге стране, опет, речене специјалне клаузуле не би смеле да буду у супротности са круцијалним, генерално предвиђеним правним начелима управног поступања.“¹⁴⁴

Захтев за упис подноси овлашћено лице синдиката¹⁴⁵. Захтев се подноси министарству надлежном за послове рада, а ради уписа синдиката у регистар, а што се врши у складу са Законом о општем управном поступку.

Ово је првостепени поступак, који покреће сама странка, у овом случају странка је синдикална организација, односно њено овлашћено лице или лице које има посебно овлашћење за упис синдиката у Регистар.

Управни поступак се покреће, односно започиње од стране надлежног органа (члан 125 ЗУП). Овакво правило нема изузетка, што значи да поступак никад не може да

¹⁴⁴ Зоран Р. Томић, Вера Бачић –Коментар Закона о општем управном поступку са судском праксом и регистром појмова, Београд 1999. стр. 9

¹⁴⁵ члан 4. став 4. Правилника о упису синдиката у регистар ("Сл. гласник РС", бр. 50/05 и 10/10)

покрене сама странка, неком својом радњом, посреди је начело *oficijalnosti*. За покретање поступка меродавни су прописи који важе у време покретања захтева странке (када се поступак покреће тим поводом)¹⁴⁶ како је у случају покретања поступка уписа синдиката у регистар синдиката коме увек мора претходити захтев странке. Овај поступак се покреће у складу са важећим прописима, односно прописи који важе у време решавања (када се поступак покреће по службеној дужности органа) ако прелазним и завршним одредбама тих меродавних органа није другачије одређено.¹⁴⁷

Правилником¹⁴⁸ је утврђено да се уз захтев за упис у Регистар подноси се следћи акти који потврђују, односно доказу о оправданост уписа тј. регистрације.

- акт о оснивању синдиката;
- изјава о нивоу оснивања (синдикат код послодавца, грански синдикат, струковни, синдикат на ниво делатности, гране, групе, подгрупе и сл. или на националном нивоу или регионалном нивоу – града, округа, покрајине и сл.).
- изјава о броју чланова синдиката на основу приступница, ако је број чланова услов за оснивање;
- потврда синдиката основаног за територију Републике о припадању, односно приступању синдиката који подноси захтев том синдикату, ако је синдикат његов члан, односно изјава синдиката који подноси захтев да није члан синдиката основаног на територији Републике;
- овлашћење за подношење захтева за упис, ако захтев не подноси овлашћено лице за заступање и представљање;
- статут или други одговарајући општи акт синдиката.¹⁴⁹

Орган покреће поступак по једном од два могућа основа: овде поводом захтева странке – када је то прописано, односно када је такав захтев *conditio sine qua non* за покретање поступка (члан 126. ЗУП).¹⁵⁰

¹⁴⁶ Зоран Р. Томић, Управно право, Издавачка агенција “Драганић“ Београд 1995, стр.281

¹⁴⁷ Види опширније Зоран Р. Томић, Управно право, Издавачка агенција “Драганић“ Београд 1995, стр.281у том смислу и пресуда СС Ус. 417/74 од 5.11.1974.

¹⁴⁸ Правилником о упису синдиката у регистар ("Сл. гласник РС", бр. 50/05 и 10/10)

¹⁴⁹ Члан 5. Правилника о упису синдиката у регистар ("сл. гласник РС", бр. 50/2005 и 10/2010)

¹⁵⁰ Зоран Р. Томић, Управно право, Издавачка агенција “Драганић“ Београд 1995, стр.281

Ко се сматра лицем овлашћеним за заступање и представљање утврђује се на основу акта синдиката или синдиката основаног за територију Републике за синдикат који је члан тог синдиката, а све у складу са статутом или другим општим актом синдиката. Која се све промена података у Регистру синдиката може утврдити, такође је дефинисано правилником али и реалним животним променама које се дешавају у правном животу синдикалне организација, а према томе врше се и промене у упису нових чињеница.

Ако се мења назив синдиката или седиште или се врше измене или доноси нови статут, односно други одговарајући акт - министарству надлежном за послове рада, доставља се примерак тог акта у року од 15 дана од дана доношења новог акта, односно извршених промена (члан 8. ст. 1. и 4. Правилника).¹⁵¹

У складу са Законом о општем управном поступку, јасно је да је у питању измена захтева која (у смислу члана 130. ЗУП-а) представља правни институт којима се странци признају одређена процесна овлашћења, како би што ефикасније могла да остварује права која јој припадају на основу материјалних прописа. У том контексту, странка може да (1) проширује свој првобитно стављени захтев –тј. да га увећава, (2) преиначује првобитни захтев –да га замењује другим, тј. другачијим захтевом.¹⁵² Ова правна ситуација би се односила на захтев репрезентативне синдикалне организације која је регистрована да делује на територији округа или на националном нивоу, па потом када јој се утврди право на репрезентативност на националном нивоу тада синдикална организација захтева од органа – министарства надлежног за послове рада да се у Регистар упише и податак о репрезентативности на националном, вишем нивоу од нпр. покрајинске репрезентативности. Друга ситуација би била у случају да синдикална организација промени седиште, па захтева да се тај податак у Регистру синдиката усклади са промењеним чињеничним стањем, а за које доставља доказ –акт којим то и доказује.

Приликом уписа у регистар синдикат је дужан да достави и статут, односно други одговарајући акт из кога ће се утврдити да ли испуњава прописане услове за оснивање. Законом о раду утврђена су права која имају све синдикалне организације и права која имају само репрезентативни синдикати.

Према члану 239. Закона о раду, само синдикати и удружења послодаваца којима је утврђен репрезентативност имају право на:

¹⁵¹ члан 8. ст. 1. и 4. Правилника о упису синдиката у регистар ("сл. гласник РС", бр. 50/2005 и 10/2010)

¹⁵² Зоран Р. Томић, Управно право, Издавачка агенција "Драганић" Београд 1995, стр.284

- колективно преговарање и закључивање колективних уговора,
- учешће у решавању колективних радних спорова који настају у закључивању и примени колективних уговора, социјалном дијалогу (социјално-економски савет, чланство у управним одборима и организацијама обавезног социјалног осигурања и др.).¹⁵³

Синдикалну „борбу“ у Републици Србији управо обележава намера и институционално настојање синдиката да узму учешће у трипартитним телима и органима, а пре свега у раду Социјално економског савета основаног за територију Републике. Такође, синдикати који настоје да добију репрезентативност на националном, односно републичком нивоу, настоје да им се на тај начин омогући учешће у раду органа управљања Националне службе за запошљавање, Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање, Фонда солидарности и других републичких органа и организација за обавезно социјално осигурање, у којима је присутно трипартитно одлучивање и доношења одлука.

Када посматрамо значај социјалног дијалога и трипартитно одлучивање и његовом значају за једну заједницу, она се огледа пре свега, у постојању воље за дијалогом и договором и решавање проблема путем разговора и заједничког тражења решења, а без тежње да се једнострано наметну одређена решења. Управо из тих разлога трипартитна радна тела у органима управе показују своју специфичност у поступању у доношењу управних аката –(нпр. решења о утврђеној репрезентативности конкретне синдикалне организације) при чему се о поднетом захтеву са стране три партнера – репрезентативних синдиката, репрезентативне послодавачке организације и од стране представника државних органа решава о одређеном питању, а на основу законом и подзаконским актима утврђених доказа којим се захтева потврђивање постојања одређеног правног стања, а то је постојање репрезентативности.

Трипартитни процес, механизам и институције имају по правилу, саветодавну и консултативну, улогу и статус и базирају се на доношењу мишљења препорука и одлука косезусом.¹⁵⁴

¹⁵³ Члан 239. Закона о раду

¹⁵⁴ З.Стојиљковић, З.Ристић, Б.Јовановић, Социјални дијалог, Београд 2010, УГС Независност. Цит. Стр. 15

3.6.3 Принцип слободe синдикалног и послодавачког удруживања

Ако је синдикат у складу са општим актом синдиката основан на нивоу више послодаваца, односно ако окупља запослене код више послодаваца, такав синдикат има право да заступа интересе својих чланова код свих послодаваца.

Право да приступе удружењу послодаваца које је основано у складу са Законом о раду, имају сви послодавци, ако посебним законом није друкчије одређено. Такође, битно је да закључени колективни уговор који закључи репрезентативно удружење послодаваца обавезује те послодавце, све до добијања, односно до доношења одлуке о проширеном дејству којим се примена одређеног колективног уговора проширује на све послодавце у једној делатности или грани привреде.

3.6.4 Утврђивање репрезентативности синдиката

Утврђивање репрезентативности је поступак у коме, на основу покренуте иницијативе синдиката послодавац или Одбор за утврђивање репрезентативности проверавају испуњеност услова да би се један синдикат сматрао репрезентативним. У овом поступку се поред одредби закона о раду примењују одредбе Закона о општем управном поступку.

Репрезентативност синдиката утврђује се на основу општих и посебних услова утврђених¹⁵⁵ Законом о раду.

„Оцене елемената садашње процедуре утврђивања репрезентативности синдиката – из Истраживања Срећка Михајиловића-

Међу 54 анкетирана основна синдиката репрезентативна су 46, а 8 још није постигло репрезентативност, тако да у одговорима наших испитаника имамо искуства и оних који су прошли кроз процедуру утврђивања репрезентативности и оних које то тек чека. Занимљиво је да је четири петине репрезентативних синдиката прошло процедуру утврђивања репрезентативности за мање од 30 дана, док је 15% то учинило за непуна два месеца. Два од 46 синдиката је било принуђено да се обрати Одбору за репрезентативност зато што је послодавац одбио да уради свој посао око утврђивања репрезентативности синдиката код послодавца. У ствари, 10 од укупно 54 основна синдиката се из неких разлога обраћало Одбору за утврђивање репрезентативности. Уколико овај налаз експандирамо на

¹⁵⁵ Види опширније Закон о раду –чланови од 218-220,

укупан број синдикалних организација, онда долазимо до податка да је Одбора за утврђивање репрезентативности - затрпан послом.“¹⁵⁶

“Утврђивање репрезентативности синдиката- управни или радни спор

Закон о раду из 2005. године

Значајно је истаћи да је овим законом у потпуности одвојен поступак уписа синдиката у регистар, од утврђивања његове репрезентативности. Упис у регистар, као конкретизација Уставом и законом прокламоване слободе синдикалног организовања и деловања без одобрења, постављен је, шта више, као један од предуслова за утврђивање репрезентативности синдиката. С обзиром да је решење министра коначно, и да се ради о акту којем државни орган у вршењу јавних овлашћења решава о правима и интересима синдиката, против решења којим се утврђује репрезентативност синдиката, одбија захтев за утврђивање репрезентативности синдиката, може се водити управни спор пред Врховним судом Србије.

Дакле, спор настао поводом репрезентативности синдиката је из радно- правне области прешао у управну, односно из радног у управни спор. У први мах се оваквом решењу може приговорити са разлога да се на овај начин држава превише меша у питања синдикалног организовања, поготово када се има у виду чињеница да су министри личности које припадају одговарајућој политичкој опцији. Ова дилема се отклања чињеницом да донети акт министра има карактер управног акта чија се законитост оцењује у управном спору код суда, тако да је и на овај начин обезбеђена судска заштита у овој, иначе, осетљивој материји радничког организовања кроз судску заштиту одабраног облика заштите њихових права.

Остаје као спорно питање судске заштите у случају доношења закључка о одбацивању захтева, с обзиром да законом није прописана, а није ни искључена могућност вођења управног спора.¹⁵⁷ (*Из Билтена судске праксе Врховног суда Србије, број 4/2005, Интермех, Београд, Аутор: Ружа Урошевић, саветник Врховног суда Србије*).

¹⁵⁶ Срећко Михаиловић, консултант* Центар за развој синдикализма „Регистрација и репрезентативност синдиката Србије- индиције о синдикалном мњењу а у оквиру пројекта Министарства рада и социјалне политике „Унапређење поступка вођења регистра синдиката“ који је део ширег пројекта „Подршка реформи државне управе у Србији 2010-2013“ финасиран од Шведске организације СИДА

¹⁵⁷ (*Из Билтена судске праксе Врховног суда Србије, број 4/2005, Интермех, Београд, Аутор: Ружа Урошевић, саветник Врховног суда Србије*)

3.6.4.1 Општи услови

Општи услови прописани законом подразумевају могућност да синдикат буде репрезентативан под условом да је основан и делује на начелима слободе синдикалног организовања и деловања и ако је независан од државних органа и послодаваца. Такође, нужно је да се финансира претежно из чланарине и других сопствених извора;

Први услов је испуњен даном доношења одлуке о оснивању синдиката и добровољним приступањем запослених одређеном синдикату. Синдикат се оснива слободном вољом запослених, добровољним приступањем одређеном синдикату потписивањем приступнице.

Друга два услова независност од послодавца и да се претежно финансира из сопствених прихода, ретко се оспоравају синдикалним организацијама, због још увек непостојања јасних механизма за финансијску контролу невладиног сектора у који спадају и синдикалне и послодавачке организација. Овакви захтеви се до сада нису расправљали пред Одбором за утврђивање репрезентативности.

Питање потврђивања репрезентативности је значајно питање за синдикалне организације чија је репрезентативност већ утврђена, али и за бројне синдикалне организације које тек покрећу поступак утврђивања репрезентативности. „Готово да нема синдикалне организације на било којем нивоу организовања, која не истиче потребу за променом регулативе ове области. Проблем регистрације синдиката и проблем репрезентативности за учешће у колективном преговарању и социјалном дијалогом, јесте проблем свих синдиката – и оних који су регистровани и оних који претендују на регистрацију, и оних који су репрезентативни и оних који претендују на репрезентативност.“¹⁵⁸

3.6.4.2 Посебни услови

Поред општих услова синдикат мора да испуњава и посебне услове за утврђивање репрезентативности, а који се тичу пре свега бројности чланства у односу на укупан број запослених код послодавца или у грани, групи, струци или одређеној делатности или на националном или територијалном нивоу. Неопходно је да синдикат има потребан број чланова, а који се цене на основу приступниц. Такође, потребно је да је синдикат уписан у регистар у складу са законом и другим прописом.

¹⁵⁸ Види опширније - Срећко Михаиловић, консултант* Центар за развој синдикализма „Регистрација и репрезентативност синдиката Србије- индиције о синдикалном мњењу а у оквиру пројекта Министарства рада и социјалне политике „Унапређење поступка вођења регистра синдиката“ који је део ширег пројекта „Подршка реформи државне управе у Србији 2010-2013“ финансиран од Шведске организације СИДА

Приликом утврђивања репрезентативности на основу броја чланова, приоритет има приступница коју је запослени последњу потписао и којом изјављује да прихвата да буде члан одређеног синдиката. Ако приступница не садржи датум приступања и из ње се не може јасно утврдити када је потписана, потребно узети изјаву од запосленог о томе коју је приступницу последњу потписао, ово посебно у ситуацији када се један запослени добровољно учлани у две, па чак и више синдикалних организација код истог послодавца, а потребно је утврдити његову репрезентативност или још чешће спорно је у ситуацији када се води поступак оспоровања репрезентативности пред Одбором, а у ситуацији када један синдикат оспорава репрезентативност другом синдикату по броју чланова или тврдећи да је чланство приступило касније другом синдикату, па према томе представља нетачан податак достављен за поступак одлучивања.

Директор може да буде члан синдиката, под условом да чланство директора у синдикату није у супротности са одредбама статута синдиката, и ако исто не утиче на самостално функционисање синдиката.

Приликом утврђивања репрезентативности на основу броја чланова, приоритет има последња потписана приступница синдикату прописано је чланом 218. став 2. Закона о раду.

3.7 Приступање синдикату

Запослени приступа синдикату потписивањем приступнице. Законом нити подзаконским актима није прописан садржај приступнице, али је уобичајено да она садржи: име и презиме запосленог, матични број, назив синдиката коме приступа и изјава запосленог којом прихвата да му се на име синдикалне чланарине одбије одређени износ зараде и уплати на рачун синдиката, чији је члан, потпис запосленог и датум приступања, односно попуњавања синдикату.

Уобичајено је да се садржај и форма приступнице (лого, тип слова, боја и сл.) уређује општим актима синдиката –Статутом или другим актом синдиката.

Запослени може бити члан два или више синдиката и тада је дужан да за приступање појединачно сваком синдикату потпише приступницу. Међутим ако је статутом синдиката утврђено да њихов члан не може бити члан и других синдиката, онда се потписивањем приступнице запослени одриче права да се учлани у други синдикат.

Уколико у пракси постоји оваква ситуација то значи да, ако је запослени потписао приступницу једном синдикату, који даје могућност приступања и другом синдикату. Исти

запослени жели да потпише приступницу и другом синдикату код истог послодавца, међутим, други синдикат је својим статутом прописао да њихов члан не може у исто време бити члан другог синдиката. У том случају запослени не може да приступи овом другом синдикату док не донесе исписницу из првог синдиката. У случају да је овај запослени прво потписао приступницу са другим синдикатом, а онда са првим, други синдикат по сазнању за овакав поступак запосленог, сходно статуту, може свом члану одмах дати исписницу.

Ниво оснивања синдиката утврђује се општим актом синдиката. На могућност оснивања синдиката код више послодаваца не утиче чињеница да ти послодавци не послују у оквиру исте корпорације, осим ако то није изричито предвиђено општим актом синдиката.

3.8 Обавезе синдиката према послодавцу

Синдикат је дужан да достави послодавцу акт о упису у регистар синдиата и одлуку о избору председника и чланова органа синдиката. Рок за достављање наведених аката је осам дана од дана достављања акта о упису у регистар синдиката, односно доношење одлуке о избору органа синдиката.

Општим актом синдиката утврђује се оснивање, унутрашња организација, избор органа и сва друга питања од значаја за рад и деловање синдиката, укључујући и питања везана за лица овлашћена за заступање и представљање синдиката. Послодавац је дужан да врши уплату синдикалне чланарине на одговарајући рачун синдиката

Достављањем ових аката послодавцу настају његове обавезе да синдикату обезбеди услове за деловање и права утврђена законом, општим актом или споразумом закљученим са синдикатом.

Питање утврђивања репрезентативности је значајно питање за синдикалне организације чија је репрезентативност већ утврђена, али и за бројне синдикалне организације које тек покрећу поступак утврђивања репрезентативности. „Готово да нема синдикалне организације на било којем нивоу организовања, која не истиче потребу за променом регулативе ове области. Проблем регистрације синдиката и проблем репрезентативности за учешће у колективном преговарању и социјалном дијалогом, јесте проблем свих синдиката – и оних који су регистровани и оних који претендују на регистрацију, и оних који су репрезентативни и оних који претендују на репрезентативност.“¹⁵⁹

¹⁵⁹ Види опширније - Срећко Михаиловић, консултант* Центар за развој синдикализма „Регистрација и репрезентативност синдиката Србије- индиције о синдикалном мњењу а у оквиру пројекта Министарства

3.9 Посебни услови за утврђивање репрезентативности синдикат код послодавца

Синдикат код послодавац испуњава посебно услове за утврђивање репрезентативности : -ако је уписан у регистар,

- ако је најмање 15 % од укупног броја запослених код послодавца учлањено у синдикат,
- ако је синдикат у грани, групи, подгрупи или делатности у који је непосредно учлањено најмање 15% запослених од укупног броја запослених код послодавца.

У укупан број запослених рачунају се запослени на неодређено и одређено време који су у радном односу на дан утврђивања репрезентативности.

У укупан број запослених не рачунају се лица која раде по уговору о привременим и повременим пословима, уговору о делу, волонтерском раду и другим врстама уговора ван радног односа. Синдикат који испуњава Законом прописане услове наведене услове треба да поднесе захтев послодавцу за утврђивање репрезентативности.

„Основни синдикати углавном познају процедуру и критеријуме за регистрацију синдиката. Од укупно 54 анкетираних основних синдиката 54% изјављује да добро познаје процедуру, 35% каже да је њихово познавање осредње, а 11% да је слабо.¹⁶⁰

Поступак регистрације синдиката је за основне синдикате ипак донекле компликован. За 44% основних синдиката поступак регистрације је донекле компликован, за 28% није компликован, а за 20% је прилично компликован (док је 8% рекло да не зна да оцени).

Основни синдикати оцењују процедуру регистрације као осредњу (просек за оцене од 1 до 5 износи 3,09 при чему је нешто боља оцена основних синдиката него оцена грана и централа – 3,15 према 3,00). Конкретно 10 испитаника из основних синдиката оцењује процедуру регистрације као лошу или веома лошу, 18 као осредњу, а 19 као добру и веома добру (док 7 испитаника није могло да оцени).

рада и социјалне политике „Унапређење поступка вођења регистра синдиката“ који је део ширег пројекта „Подршка реформи државне управе у Србији 2010-2013“ финасиран од Шведске организације СИДА

¹⁶⁰ Види опширније - Срећко Михаиловић, консултант* Центар за развој синдикализма „Регистрација и репрезентативност синдиката Србије- индиције о синдикалном мњењу а у оквиру пројекта Министарства рада и социјалне политике „Унапређење поступка вођења регистра синдиката“ који је део ширег пројекта „Подршка реформи државне управе у Србији 2010-2013“ финасиран од Шведске организације СИДА

Улога Министарства рада и социјалне политике, односно служби који се баве питање регистрације синдиката оцењена је такође као осредња (3,22 у целини, односно 3,35 основни синдикати а 3,00 гране и централе). Ту улогу је 8 основних синдиката оценило као лошу или веома лошу, 16 као осредњу, 22 као добру или веома добру, док 8 није било у стању да оцени поменуто улогу.

Када изнетим налазима додамо да је четвртина основних синдиката рекла да је поступак регистрације у њиховом случају трајао дуже од два месеца и да је знатној већини била потребна помоћ од стране њихових виших облика организовања, можемо да закључимо да основни синдикати ипак наилазе на одређене тешкоће приликом регистрације а и да би поједностављење процедуре свакако било корисно.¹⁶¹

3.9.1 Утврђивање репрезентативности синдиката код послодавца

Утврђивање репрезентативности синдиката код послодавца утврђује послодавац у присуству представника заинтересованих синдиката.¹⁶²

3.9.1.1 Подношење захтева

Захтев за утврђивање репрезентативности синдиката подноси се послодавцу.

Директор или друго овлашћено лице код послодавца треба да одреди службу за која ће примати захтеве. Захтев се у што краћем року (ако рок није прописан актом којим се уређује поступак за утврђивање репрезентативности код послодавца) доставља органу који спроводи поступак. Уз захтев синдикат је дужан да достави и:

- Акт о упису у регистар синдиката који се води у министарству надлежном за послове рада;

¹⁶¹ Види опширније Срећко Михајиловић – Напомена о карактеру истраживања: Истраживање које је пред вама реализовано је на „узорку“ од 108 испитаника. Анкетирани су 54 синдиката код послодавца (у даљем тексту ове синдикате ћемо именовати као „основни синдикати“), 31 грана и синдикална централа и 23 послодавца. Када је реч о гранама и централама анкетирани су један из АСНС, 5 из самосталног синдиката, 5 из Конфедерације слободних синдиката, 9 из УГС Независност и 10 из „Слоге“ (за један упитник не знамо одакле је – анкета је била анонимна). – Упитнике је слало синдикалним организацијама и потом их прикупљало Министарство за рад и социјалну политику. Радне верзије упитника проверене су у пилот анкети на узорку од 44 испитаника (уклавно синдикати код послодавца), а након тога ревидеран је садржај упитника на основу искуства из пилот истраживања. Укупно је анкетирано 100 испитаника: 25 синдикалних централа и гранских синдиката, 53 синдиката код послодавца и 26 послодавца.

¹⁶² Члан 228. Закон о раду Р Србије

- Доказ о броју чланова који је услов за репрезентативност, а као доказ о чланству у одређеном синдикату подносе се приступнице - ако је запослени био члан два или више синдиката узима се последња приступница;
- Укупан број запослених код послодавца, потврду о броју запослених дужан је да изда послодаваца.

Изјаву овлашћеног лица за представљање и заступање о броју чланова синдиката чија се репрезентативност утврђује.

У складу са мишљењем Министарства рада, запошљавања и социјалне политике бр. 011-00-1429/2007-02 од 6.2.2007. године¹⁶³

„Закон о раду („Службени гласник РС“ бр. 24/05 и 61/05) у члану 218. став 2. прописано је да приликом утврђивања репрезентативности на основу броја чланова приоритет има последња приступница. Стога ако се приликом утврђивања репрезентативности код послодавца утврди да је запослени био члан више синдиката код послодавца, приоритет има последња приступница коју је запослени потписао, што значи да ће се запослени рачунати као члан оне синдикалне организације чију је приступницу касније потписао.

Поступак и начин утврђивања репрезентативности синдиката код послодавца није прописан Законом о раду, што значи да би орган одређен од стране послодавца који води поступак утврђивања репрезентативности и предлаже одлуку, требало би да пропише поступак и начин утврђивања репрезентативности.“

Акт о начину утврђивања репрезентативности требало би да садржи нарочито:

- Тело које ће водити поступак за утврђивање репрезентативности (одбор, комисија, или радни тим и сл.), састав и број чланова;
- начин одређивања репрезентативности;
- рокове за достављање документације (ако није благовремено или потпуно достављена документација, прецизирати који су услови за вођење поступка и сл.)
- доношење предлога решења (сагласност свих чланова, двотрећинском већином, обичном већином или већином од укупног броја чланова и сл.)

¹⁶³ Део мишљења Министарства рада, запошљавања и социјалне политике бр. 011-00-1429/2007-02 од 6.2.2007. године

- лице овлашћено за доношење решења (директор или лице које директор одлуком овласти за вођење поступка - надлежни орган),

Надлежни орган који води поступак утврђивања репрезентативности синдиката код послодавца дужан је да позове представнике других синдиката који већ делују код послодавца да учествују у поступку утврђивања репрезентативности синдиката без права одлучивања.

„Основним синдикатима је јасна процедура и критеријуми утврђивања репрезентативности. Чак 70% основних синдиката тврди да им је процедура за утврђивање репрезентативности потпуно јасна, 22% каже да им је донекле јасна, само 8% каже да им све то није довољно јасно. Готово су исти налази и када су у питању свих 108 испитаника - тада налазимо да је за 71% испитаника процедура потпуно јасна, за 19% донекле јасна, а за 9% није довољно јасна.“¹⁶⁴

3.9.1.2 Доношење решења

На предлог органа који је водио поступак утврђивање репрезентативности синдиката код послодавца доноси директор, или запослени кога је директор овластио доноси решење у року од 15 дана од дана подношења захтева синдиката.

Решење може:

- да утврди репрезентативност синдиката,
- да утврди да синдикат не испуњава услове репрезентативности,
- да одбаци захтев ако је непотпун¹⁶⁵.

Само синдикат коме је утврђена репрезентативност има право да делује у складу са одредбама члана 239. Закона о раду.

„До сада су се у раду на реализацији Пројекта појавила два отворена питања.

Прво питање је везано за учешће синдиката који нису репрезентативни у раду округлог стола, а и у другим активностима везаним за овај пројекат. Самостални синдикат и УГС Независност су за своје ексклузивно право разматрања тема овог пројекта. Моје мишљење је пак да у рад треба укључити све синдикате који су организационо изведени на ниво републике, и одговарајући број гранских синдиката (аргументи су везани за то што су

¹⁶⁴ Из дела истраживања Срећка Михајиловића – раније помињано

¹⁶⁵ Појам непотпуног акта види опширније по ЗУП- у

теме регистрације и репрезентативности опште-сидникалне теме, а не само теме сада репрезентативних синдиката). Пројектни тим МРСП је склон подршци репрезентативним синдикатима. – Евентуални (лош) компромис би могао да буде да се учесници радног стола а и осталих пројектних активности траже, поред Самосталног синдиката и УГС Независност, међу репрезентативним синдикатима код послодаваца и репрезентативним гранама без обзира из којег су синдиката (тако би сваки синдикат изведен на ниво републике имао барем једног „представника“).“¹⁶⁶

Оцене елемената садашње процедуре утврђивања репрезентативности синдиката код послодавца на основу спроведеног Пројекта ПРОФИД - Срећко Михаиловић, консултант* Центар за развој синдикализма „Регистрација и репрезентативност синдиката Србије-индиције о синдикалном мњењу, истраживања је спроведено под покровитељством и у сарадњи са Министарством рада и социјалне политике „Унапређење поступка вођења регистра синдиката“ који је део ширег пројекта „Подршка реформи државне управе у Србији 2010-2013“ финансиран од Шведске организације СИДА

„Да ли да послодавац и даље утврђује репрезентативност синдиката у свом предузећу?

Већина синдикалаца сматра да послодавци не треба да имају главну улогу приликом утврђивања репрезентативности, док су послодавци за то да ствари остану као и до сада. Код основних синдиката танка већина је за промену улоге послодаваца (54% према 46%), док је знатна већина грана и централа за промену улоге послодавца (76% према 24%). Наравно, огромна већина послодаваца (83%) залаже се да ствари остану онакве какве јесу. – О овој идеји није се изјаснио сваки пети испитаник.“¹⁶⁷

3.9.2 Посебни услови за синдикат територијалне јединице, гране, групе, подгрупе или делатности

Синдикат основан на нивоу територијалне јединице гране, групе, подгрупе или делатности испуњава услове за утврђивање репрезентативности прописане чланом 220. Закона о раду.

- ако је уписан у регистар,

¹⁶⁶ Види опширније Истраживање Срећко Михајловић

¹⁶⁷ Срећко Михаиловић, консултант* Центар за развој синдикализма „Регистрација и репрезентативност синдиката Србије- индиције о синдикалном мњењу, истраживања је спроведено под покровитељством и у сарадњи са Министарством рада и социјалне политике „Унапређење поступка вођења регистра синдиката“ који је део ширег пројекта „Подршка реформи државне управе у Србији 2010-2013“ финансиран од Шведске организације СИДА

- у који је учлањено најмање 10% запослених на територији одређене територијалне јединице.(Републике, територијалне аутономије и јединице локане самоуправе),
- од укупног броја запослених у одређеној грани, групи, подгрупи или делатности (пољопривреда, прехранбена индустрија, дуванска индустрија или саобраћају, трговини и сл.).

3.9.3 Утврђивање репрезентативности синдиката код послодавца пред Одбором за утврђивања репрезентативности синдиката и удружења послодаваца

У случају да о одређеном праву синдикалне организације послодавац није одлучивао, или није одлучивао у законом прописаном року, односно ако синдикална организација сматра да му репрезентативност није утврђена у складу са законом има могућност да заштиту свог права и правног интереса заштит пред Одбором за утврђивање репрезентативности синдиката и удружења послодаваца.¹⁶⁸

Одбор за утврђивање репрезентативности удружења послодаваца и синдиката разматра поднети предлог и даје министру предлог за утврђивање репрезентати удружења послодаваца за територију Републике Србије, односно јединице територијалне аутономије или локалне самоуправе, односно у грани, групи, подгрупи или делатности у складу са чланом 224. Закона о раду.¹⁶⁹ Репрезентативност утврђује министар доношењем Решења, а на предлог Одбора.

Одбор чине по три представника Владе, синдиката и удружења послодаваца, који се именују на четири године. Представнике Владе именује Влада на предлог министра, а представнике синдиката и удружења послодаваца именују синдикати и удружења послодаваца – чланови Социјално - економског савета. Административно-стручне послове за Одбор обавља министарство надлежно за послове рада.¹⁷⁰

Синдикат основан код послодавца може у одређеним случајевима, захтев за утврђивање репрезентативности да поднесе Одбору за утврђивања репрезентативности синдиката и удружења послодаваца, ако послодавац није одлучивао о захтеву синдиката у року од 15 дана од дана подношења захтева, ако синдикат сматра да репрезентативност није утврђена у складу са законом.

¹⁶⁸ Члан 223 став 2. Закона о раду

¹⁶⁹ Члан 224. Закона о раду

¹⁷⁰ Члан 225. Закона о раду

Закон о раду утврдио је да је послодавац дужан да о захтеву синдиката за утврђивање репрезентативности донесе решење у року од 15 дана од дана подношења захтева. Ако послодаваца у наведеном року не донесе решење, синдикат може захтев за утврђивање репрезентативности да поднесе Одбору.

У другом случају, захтеву за утврђивање репрезентативности синдикат може да поднесе Одбору, ако сматра да репрезентативност није утврђена у складу са Законом.

3.9.3.1 Одлучивање о поднетом захтеву од стране Одбора за утврђивање репрезентативности

На предлог Одбора министар доноси Закључак¹⁷¹ о одбацивању захтева:

- ако је синдикат поднео захтев, пре подношења захтева послодавцу за утврђивање репрезентативности или пре истека рока у коме је послодавац био дужан да одлучи по захтеву (15 дана од подношења захтева) и
- ако је подносилац захтева у року од 15 дана не одклони недостатке (не достави све доказе, о испуњености услова за утврђивање репрезентативности) који су услов за одлучивање.

Уколико синдикат сматра да репрезентативност није утврђена у складу са Законом, Одбор ће захтев узети у разматрање и министру предложити одговарајуће решење.

Оцене елемената садашње процедуре утврђивања репрезентативности синдиката на основу спроведеног Пројекта ПРОФИД - Срећко Михаиловић, консултант* Центар за развој синдикализма „Регистрација и репрезентативност синдиката Србије- индиције о синдикалном мњењу, истраживања је спроведено под покровитељством и у сарадњи са Министарством рада и социјалне политике „Унапређење поступка вођења регистра синдиката“ који је део ширег пројекта „Подршка реформи државне управе у Србији 2010-2013“ финасиран од Шведске организације СИДА

Основни синдикати оцењују процедуру регистрације као осредњу (просек за оцене од 1 до 5 износи 3,09 при чему је нешто боља оцена основних синдиката него оцена грана и централа – 3,15 према 3,00). Конкретно 10 испитаника из основних синдиката

¹⁷¹ Закључак

оцењује процедуру регистрације као лошу или веома лошу, 18 као осредњу, а 19 као добру и веома добру (док 7 испитаника није могло да оцени).

Улога Министарства рада и социјалне политике, односно служби који се баве питање регистрације синдиката оцењена је такође као осредња (3,22 у целини, односно 3,35 основни синдикати а 3,00 гране и централе). Ту улогу је 8 основних синдиката оценило као лошу или веома лошу, 16 као осредњу, 22 као добру или веома добру, док 8 није било у стању да оцени поменуто улогу.

Када изнетим налазима додамо да је четвртина основних синдиката рекла да је поступак регистрације у њиховом случају трајао дуже од два месеца и да је знатној већини била потребна помоћ од стране њихових виших облика организовања, можемо да закључимо да основни синдикати ипак наилазе на одређене тешкоће приликом регистрације а и да би поједностављење процедуре свакако било корисно.¹⁷²

Такође, ставови око комплексности процедуре утврђивања репрезентативности синдикат у испитивању репрезентативности установљено је да „ретке су конкретне замерке процедуре утврђивања репрезентативности. Две трећине основних синдиката нема замерки на процедуру утврђивања репрезентативности. Међу наведеним замеркама издваја се дужина процеса – 11%, бројност тражених докумената 7%...

Када је реч о гранама и централама посебно се замера на дужини трајања процедуре – то као замерку износи 16 од 31 анкетираних. Послодавци готово да немају никакву замерку.

Процедура утврђивања репрезентативности није компликована за већину основних синдиката. Натполовична већина основних синдиката (56%) изјављује да процедура утврђивања репрезентативности није компликована, за 30% она је донекле компликована, а за 9% она је прилично компликована (6% основних синдиката није одговорило на ово питање). И у случају свх 108 испитаника, резултати су готово исти.¹⁷³

¹⁷² Види опширније - Срећко Михаиловић, консултант* Центар за развој синдикализма „Регистрација и репрезентативност синдиката Србије- индиције о синдикалном мњењу а у оквиру Пројекта Министарства рада и социјалне политике „Унапређење поступка вођења регистра синдиката“ који је део ширег пројекта „Подршка реформи државне управе у Србији 2010-2013“ финасиран од Шведске организације СИДА

¹⁷³ Види опширније - Срећко Михаиловић, консултант* Центар за развој синдикализма „Регистрација и репрезентативност синдиката Србије- индиције о синдикалном мњењу а у оквиру Пројекта Министарства рада и социјалне политике „Унапређење поступка вођења регистра синдиката“ који је део ширег пројекта „Подршка реформи државне управе у Србији 2010-2013“ финасиран од Шведске организације СИДА

3.9.4 Поступак за утврђивање репрезентативности синдиката на нивоу Републике Србије, јединице територијалне аутономије или локалне самоуправе, гране, групе, подгрупе или делатности

3.9.4.1 Подношење захтева

Захтев за утврђивање репрезентативности синдиката на било ком од наведених нивоа удружења (синдиката и удружења послодаваца) подноси се Одбору. Уз захтев се подносе докази о испуњености услова за стицање својства репрезентативности из члана 218. и 220. Закона о раду и то:

- писана изјава лица овлашћеног за заступање и представљање синдиката о броју чланова;
- Решење о упису у регистар;
- приступнице којим се доказује потребан број чланова синдиката; и
- потврду републичког органа надлежног за послове статистике о броју запослених на нивоу одређене територијалне јединице, гране, групе, подгрупе и делатности.

3.9.4.2 Поступак пред Одбором

У поступку пред Одбором претходно се утврђује у складу са Законом о општем управном поступку, Законом о раду и у складу са Пословником о раду Одбора за утврђивање репрезентативности синдиката и удружења послодаваца, да ли су поднети сви докази о испуњености услова за утврђивање репрезентативности. Поступак за утврђивање или преиспитивање репрезентативности синдиката и удружења послодаваца је неспорно управни поступак.

Доношење одлуке о управној ствари претходи прибављање потребне чињеничне грађе, установљењем свих битних обележја конкретног животног случаја на који треба применити одговарајући материјални пропис. Потребно је, дакле, утврдити све правно релевантне чињенице и околности – и оне које иду у прилог странци и оне које су на њену штету, у складу са начелом материјалне истине. У току овог процеса, неопходно је, истовремено, омогућити странкама да заштите своја права и правне интересе.¹⁷⁴

Њиме се остварују два повезана и ускладива главна циља. Један је остваривање и заштита јавног интереса у миљеу објективне законитости. Други правни циљ управног

¹⁷⁴ Зоран Р. Томић, Управно право, Београд 1995,

поступка јесте да се грађанима и организацијама признају припадајућа субјективна права, да им се одреде следеће обавезе, односно да се утврди да ли у постојећој ситуацији постоје законски услови за признавање тражених права или за одређивање појединих обавеза, затим да се двострано уреде одређени правни односи од јавног значаја, као и да се уредно, правовремено по *lege artis* стандардима и под једнаким условима (недескриминације) обаве важни јавни послови у корист грађана и њихових колективитета.¹⁷⁵

Специфичност овог управног поступка је у чињеници да се води пред трипартитним Одбором који је образован од стране министра надлежног за послове рада, на принципу трипартизма, односно подједнаког и равноправног учешћа представника државних органа, репрезентативних синдиката и представника репрезентативног удружења послодаваца.

Основ за трипартитни одбор за утврђивање репрезентативности је у ратификованој конвенцији Међународне организације рада број 98 о правима радника на организовање и на колективне преговоре, која је чланом 2. Прописала да „организације радника и послодаваца треба да користе одговарајућу заштиту против свих дела уплитања једних на рачун других, било директно, било преко својих агената или агената или чланова, у њихово формирање, функционисање и администрацију.“¹⁷⁶

Чињеница да је Република Србија ратификовала наведену конвенцију МОРа одредбе исте су уградиле у национално законодавство и право на трипартитно вођење управног поступка пред Одбором за утврђивање и преиспитивање репрезентативности синдиката и удружења послодаваца.

Ипак и за синдикалне и послодавачке организације још увек је доношење одлука пред Одбором за утврђивање репрезентативности путем консензуса „новина“ и дилема, нарочито по питању гласања. Ту дилему видимо и одговорима на спроведену анкету поводом извршеног истраживања синдикалног мњења које се односи на доношење одлука консензусом. „Да ли одлучивање у Одбору за утврђивање репрезентативности треба да се одвија путем консензуса или путем већинског одлучивања?“

Већина испитаних синдикалаца је за принцип већинског одлучивања у Одбору за утврђивање репрезентативности. У све три групе испитаника налазимо да је две трећине за

¹⁷⁵ Зоран Томић, Добросав Миловановић, Вук Цуцић - Управни поступак, –Београд 2017. г. цит. Стр. 7.

¹⁷⁶ Конвенција о правима радника на организовање и на колективне преговарање 98 –члан с. Тач 1) Рајко Косановић –Синдикалне теме, Радничка штампа Београд, 2009. Г. ISBN678-86-7073-125-7

већинско одлучивање, а једна трећина за консензус. – О овоме се није изјаснио сваки пети испитаник. Да ли да се одлуке у Одбору за утврђивање репрезентативности доносе простом већином или двотрећинском?

Већина испитаних синдикалаца која се изјаснила за принцип већинског одлучивања у Одбору за утврђивање репрезентативности, сматра да одлуке треба да се доносе простом а не двотрећинском већином. Чак 83% грана и централа изјашњава се за одлучивање путем прости већине; то исто мисли и 73% грана и централа. - О овој идеји није се изјаснио сваки пети испитаник.¹⁷⁷

Радње поступка детаљно су нормиране у погледу времена обављања, редоследа и рока, субјеката који су овлашћени да их обаве, форме у којој се предузимају и другог.

Ако Одбор утврди да уз захтев нису поднети сви докази или захтев не садржи све потребне податке потребне за одлучивање, затражиће од подносиоца захтева да отклонити утврђене недостатке у року од 15 дана. Уколико подносилац захтева отклони недостатке, Одбор приступа одлучивању. Уколико подносилац захтева не отклони недостатке Одбор ће захтев одбацити.

3.9.4.3 Доношење решења о утврђивању репрезентативности

Предлог решења припрема Одбор и предлаже министру надлежном за послове рада. Рок за доношење решења је 15 дана од дана подношења захтева, односно од отклањања недостатака и достављања допуна и појашњења на захтев Одбора. На предлог Одбора министар доноси решење:

- о утврђивању репрезентативности синдиката (или удружења послодаваца) ако су испуњени сви законом прописани услови;
- Којим одбија захтев ако синдикат не испуњава услове прописане законом, или
- којим захтева од Одбора за утврђивање репрезентативности, да преиспита предлог о утврђивању репрезентативности, ако оцени да нису утврђене све чињенице битне за утврђивање репрезентативности у року од 8 дана од дана достављања предлога. Одбор је дужан да се изјасни на о захтеву министра у року

¹⁷⁷ Види опширније - Срећко Михаиловић, консултант* Центар за развој синдикализма „Регистрација и репрезентативност синдиката Србије- индиције о синдикалном мњењу а у оквиру Пројекта Министарства рада и социјалне политике „Унапређење поступка вођења регистра синдиката“ који је део ширег пројекта „Поддршка реформи државне управе у Србији 2010-2013“ финасиран од Шведске организације СИДА

од три дана од дана достављања предлога. Одбор је дужан да се изјасни о захтеву министра у року од три месеца од дана достављања. Коначан предлог решења обавезује министра и предлог не може да се одбије, већ је дужан да га донесе.

Решење министра је коначно и против њега се може покренути управни спор, у року од 30 дана од дана достављања решења. Тужба се подноси Управном суду.

Иако се механизми његове примене разликују широко (и у мањој мери унутар земаља), сви синдикални покрети имају тенденцију да прихвате двосмерну концепцију демократског креирања политике. У једној дирекцији чланови на нивоу грађана састају се како би разговарали о политичким питањима, не само у погледу колективних баријера, бирају своје локалне службенике и бирају представнике за учешће у структурама вишег нивоа (окружним, регионалним и на крају националним).

Такође, постоји општи принцип да се највиши званичници или директно бирају или на други начин бира репрезентативна конференција или конгрес. У неким земљама постоји и снажна традиција избора званичника који плаћају ниже нивое.

У другом правцу, демократски акредитиви врховних лидера и извршних одбора дају им ауторитет да прописују оквир политике за ниже нивое синдиката.¹⁷⁸

3.9.5 Преиспитивање репрезентативности синдиката

Према члану 233. став 1. Закона о раду утврђена репрезентативност синдиката може да се преиспитује по истеку рока од три године од дана доношења решења о репрезентативности.

Пре истека рока од три године од дана када је донето решење о репрезентативности, надлежни орган који утврђује репрезентативност нема овлашћење да мења донето решење: Решење не може да се мења ни у случају када је очигледно да одређени синдикат не испуњава услове репрезентативности утврђене Законом.

Поступак за преиспитивање репрезентативности, пре истека рока од три године, може да се покрене ако је одбијен захтев за утврђивање репрезентативности.

Сходно мишљењу Министарства рада, запошљавања и социјалне политике бр. 110-00-1145/2010-02 од 7.12.2010. године „Ако је послодаваца донео решење којим се одбија захтев за утврђивање репрезентативности синдиката због неиспуњавања услова

¹⁷⁸ M. BERNACIAK, R. GUMBRELL-MCCORMICK & R HIMAN april 2014, Studija Sindikati u Evropi -Novi odgovori na teške trenutke Friedrich-Ebert-Stiftung Odeljenje za centralnu i istočnu Evropu Hiroshimistr. 28 | 10785 Berlin | Nemačka <http://vfv.fes.de/geverkschaften> , info.moe@fes.de

репрезентативности, Законом није утврђен рок у коме синдикат може поново поднети захтев за утврђивање репрезентативности. Мишљења смо да се у овом случају, не ради о „Преиспитивању утврђене репрезентативности“, те се не може применити рок од три године након кога би синдикат могао поново поднети захтев за утврђивање репрезентативности. То значи да синдикат може поново поднети захтев за утврђивање репрезентативности и пре истека рока од три године од доношења решења послодавца којим је утврђено да не испуњава услове репрезентативности.

Против решења послодавца којим је синдикату утврђена репрезентативност, не може се водити поступак ради преиспитивања утврђене репрезентативности, пре истека рока од три године, без обзира да ли је дошло до промене у чланству тј. да ли је део чланства приступио другим синдикатима¹⁷⁹.

У наведеном случају видимо како надлежно министарство, у духу донетих прописа и начелног става који се примењују везано за утврђивање и преиспитивање репрезентативности синдиката, тумаче и дају мишљење о примени прописа који нису утврђени самим законом, али су у духу усвојених међународних конвенција и препорука и духу слободе синдикалног организовања и деловања, као демократске и културне творевине савременог друштва. Присуство синдикалног плурализма је реална потреба транзиционих промена друштва и стога је овако „широко“ тумачење и прихватљиво и пожељно, а оно свакако одражава утицај државне управе на поступке колективног преговарања, јер само кроз постојање и деловање (репрезентативних) синдиката могуће је покренути и водити колективно преговарање и доћи до закључења колективног уговора, којим се уређују права, обавезе и одговорности запослених и међусобни однос страна уговорница – послодавца и синдиката.

Закон о раду пре измена и допуна које су усвојне у јулу 2014. године, у члану 188. ст. 1. тач. 1 прописао, поред осталог, и заштиту од отказа уговора о раду за чланове савета запослених и представника запослених у управном и надзорном одбору послодавца, под условом да су поступали у складу са законом, општим актом и уговором о раду. Трајање ове заштите односило се на време обављања функције и годину дана по престанку исте.¹⁸⁰ Другим речима, представници запослених уживали су заштиту: 1) за време обављања

¹⁷⁹ део мишљења Министарства рада, запошљавања и социјалне политике бр. 110-00-1145/2010-02 од 7.12.2010. године

¹⁸⁰ Ставом 2. истог члана (188. ЗОР) предвиђено је да запослени, односно представник запослених, због својих активностима поводом наведених права не може бити позван на одговорност, нити стављен у неповољнији положај у погледу услова рада, ако поступа у складу са законом и колективним уговором.

функције и 2) годину дана по престанку функције. Такође, конвенције Међународне организације рада бр. 135 и пратећа Препорука бр. 143 о радничким представницима не утврђује период у току којег лица којима је престао мандат могу уживати заштиту, али препоручују да се то питање уреди националним законима сагласно домаћој пракси. Тренутно решење није довољно разрађено и постоји доста простора за унапређење.¹⁸¹

3.9.5.1 Преиспитивање репрезентативности синдиката код послодавца

Поступак за преиспитивање репрезентативности синдиката код послодавца може да се покрене на иницијативу послодавца или на захтев другог синдиката код послодаваца. Ово је прописано Правилником о утврђивању репрезентативности синдиката и удружења послодаваца. Иницијативу може да поднесе, само послодавац¹⁸² код кога је основан синдикат чија се репрезентативност преиспитује, као и други синдикат код послодавца код кога је основан синдикат чија се репрезентативност преиспитује.

Захтев се подноси послодавцу код кога је основан синдикат чија се репрезентативност преиспитује. Захтев се подноси послодавцу без обзира да ли је репрезентативност утврђена решењем послодавца или решењем министра, после утврђене репрезентативности пред Одором.

Према томе, у поступку преиспитивања репрезентативности синдиката код послодавца могу да учествују представници свих заинтересованих синдиката код послодаваца, независно да ли су репрезентативни или не. Сви репрезентативни синдикати имају правни интерес да буду присутне у том поступку.

3.9.5.2 Садржај захтева за преиспитивање репрезентативности и покретање иницијативе

Према члану 234. Став 2. Закона о раду, захтев садржи:

- назив синдиката;

¹⁸¹ Радоје Брковић, Бојан Урдаревић, Александар Антић, Практикум за радно и социјално право, Правни факултет, Крагујевац 2016

¹⁸² Види опширије у Правилнику о утврђивању репрезентативности

- број акта о регистрацији (решење или уверење)
- разлог због кога се захтева преиспитивање и
- доказ због којих се оспорава репрезентативност.¹⁸³

Оваква ситуација се дешава кад су код послодавца регистрована два синдиката синдикат 1. и синдикат 2. Ако је укупан број запослених код послодавца 250. Синдикату 1 је 25. Маја 2010. године утврђена репрезентативност. Тада је овај синдикат имао 100 чланова.

Синдикат 2. је 25. Маја 2013. године (после три године) поднео захтев за преиспитивање репрезентативности синдиката 1. А као разлог су навели да синдикат 1 нема више 15 % од укупног броја запослених код послодавца, односно да више није репрезентативан код послодавца. Уз захтев за преиспитивање репрезентативности код послодавца синдикат Б је навео доказе да је 80 запослених у писаним изјавама у којима је било наведено име и презиме запосленог, матични број, послове које обављају и садржале су недвосмислену изјаву о напуштању чланства у синдикату 1. На основу приложених доказа и покренуте иницијативе, послодавац је у спроведеном поступку утврдио да синдикат 1 више нема репрезентативност, односно нема потребан број чланова у односу на укупан број запослених код послодавца и стога је донео решење којим је констатовано да синдикат 1 више не испуњава услове репрезентативности.

Послодавац је донео решење о губитку репрезентативности синдиката 1.

3.9.5.3 Поступак за преиспитивање репрезентативности

Послодавац је дужан, у року од 8 дана од дана подношења захтева, односно иницијативе за преиспитивање репрезентативности о томе да обавести синдикат чија се репрезентативност преиспитује и затражи доказе о испуњености услова репрезентативности.

Синдикат је дужан да у року од осам дана од дана пријема обавештења достави послодавцу доказе о испуњавању услова репрезентативности. То значи да је синдикат чија се репрезентативност преиспитује дужан да достави акт о упису у регистар, изјаву лица

¹⁸³ Види опширније у Правилнику о утвривању репрезентативности

овлашћеног за представљање и заступање о броју чланова синдиката, приступнице и потврду послодавца о броју запослених.

Надлежни орган може да води поступак за преиспитивање репрезентативности ако је свака страна у поступку (послодавац и синдикат) поступила у свему у складу са законом. Могуће су следеће правне ситуације:

- 1) да послодавац не покрене поступак тј. не достави захтев синдиката органу надлежном за вођење поступка;
- 2) да синдикат који је поднео захтев за преиспитивање репрезентативности није навео разлог, нити поднео доказ у складу са чланом 234. став 2. Закона о раду,
- 3) да орган надлежан за вођење поступка у року из члана 234. став 3. Закона о раду није о томе обавестио синдикат чија се репрезентативност преиспитује,
- 4) да синдикат чија се репрезентативност преиспитује није у року из члана 234. став 4. Закона о раду доставио доказе о испуњавању услова репрезентативности.

У првом случају синдикат који је поднео захтев, по истеку рока од 8 дана од дана када је послодавац примио захтев, а о том захтеву није обавестио синдикат чија се репрезентативност преиспитује, може да се обрати Одбору за утврђивање репрезентативности.

Пример: Синдикат А је послодавцу поднео захтев за преиспитивање репрезентативности синдиката Б 15. јула 2013. године. Послодавац није по истеку рока од осам дана од дана пријема захтева о томе обавестио синдикат чија се репрезентативности преиспитује. У овом случају, синдикат који је поднео захтев по истеку рока од 8 дана од дана када је послодавац примио захтев, може да се обрати Одбору са истим захтевом за преиспитивање репрезентативности синдиката код послодавца.

На овај начин може да се поступи и у трећем случају.

У другом случају, надлежни орган послодавца одбациће захтев синдиката за преиспитивање репрезентативности ако у остављеном року не достави документацију у складу са чланом 234. Став 2. Закона о раду.

Пример: Као и у претходном примеру, послодавац је по пријему захтева утврдио да недостају докази који указују да синдикат Б не испуњава услове репрезентативности и о томе обавестио синдикат А који је поднео захтев. Синдикату А је оставио рок од осам дана да достави доказе. Послодавац је донео решење којим је одбацио захтев.

У четвртом случају, с обзиром да синдикат у остављеном року од осам дана није пружио доказе о испуњавању услова репрезентативности послодавац ће донети решење о губитку репрезентативности. Синдикат коме је утврђен губитак репрезентативности ако сматра да губитак није утврђен у складу са законом, може у складу са чланом 223. став 2. Закона о раду да Одбору поднесе захтев за преиспитивање репрезентативности.

3.9.6 Преиспитивање репрезентативности синдиката основаног на нивоу Републике, јединице територијалне аутономије, локалне самоуправе, гране, групе, подгрупе и делатности

3.9.6.1 Захтев за преиспитивање репрезентативности

Захтев за преиспитивање репрезентативности (члан 233. став 4. Закона о раду) основаног на нивоу Републике, јединице територијалне аутономије, локалне самоуправе, гране, групе, подгрупе и делатности може се поднесе само синдикат који је основан на истом нивоу као синдикат чија се репрезентативност преиспитује¹⁸⁴. Захтев се подноси Одбору. Према томе ако, синдикат нпр. основан за јединицу територијалне аутономије који је поднео захтев за преиспитивање репрезентативности синдиката основаног на нивоу Републике. Одбор ће овај захтев одбацити јер није поднет од стране надлежног синдиката. Или ако синдикат основан за делатност предшколског образовања понесе захтев за преиспитивање репрезентативности синдиката основаног за делатност средњег и основног образовања. Одбор ће овај захтев одбацити јер је поднет од стране ненадлежног синдиката. Такође, синдикат који је нпр. основан на нивоу Републике ако поднесе захтев за преиспитивање репрезентативности другог синдиката који је такође основан на нивоу Републике. Овај захтев Одбор ће узети у разматрање и предложити министру доношење одговарајућег решења.

3.9.6.2 Садржај захтева за преиспитивање репрезентативности

Поднети захтев нарочито садржи назив синдиката чија се репрезентативност преиспитује, ниво оснивања, број акта о регистрацији, разлог због којих се захтева преиспитивање репрезентативности и наводе, односно доказе којима се доказује, односно који на то указују.¹⁸⁵

По пријему захтева Одбор је дужан да у року од осам дана од дана пријема захтева, о томе обавести синдикат чија се репрезентативност преиспитује и затражи од тог

¹⁸⁴ члан 233. став 4. Закона о раду

¹⁸⁵ Види опширније у Правилнику о утвривању репрезентативност

синдиката доказе о испуњавању услова репрезентативности. У року од 15 дана од дана пријема обавештења, синдикат је дужан да достави доказе о испуњавању услова репрезентативности.

3.9.6.3 Поступак за преиспитивање репрезентативности

По пријему захтева синдиката за преиспитивање репрезентативности и поднетих доказа о испуњавању услова репрезентативности од стране синдиката чија се репрезентативност преиспитује, Одбор приступа одлучивању.

Докази о испуњености услова репрезентативности подносе се у складу са одредбама члана 218. став 1. Тачка 4) и 5) и члана 220. Закона о раду. Према члану 236. Закона о раду, поступак за преиспитивање репрезентативности синдиката води се у складу са чл.228-232 Закона, односно по истом поступку према коме се води утврђивање репрезентативности.

Решење о утврђеној или оспореној репрезентативности синдиката објављује се у Службеном гласнику РС.¹⁸⁶

3.9.6.4 Преиспитивање репрезентативности синдиката

Према члану 233. став 1. Закона о раду утврђена репрезентативност синдиката може да се преиспитује по истеку рока од три године од дана доношења решења о репрезентативности.

Пре истека рока од три године од дана када је донето решење о репрезентативности, надлежни орган који утврђује репрезентативност нема овлашћење да мења донето решење: Решење не може да се мења ни у случају када је очигледно да одређени синдикат не испуњава услове репрезентативности утврђене Законом.

Поступак за преиспитивање репрезентативности, пре истека рока од три године, може да се покрене ако је одбијен захтев за утврђивање репрезентативности, значи ово право је постављено са очигледном предношћу за синдикате, јер је у њиховом интересу да им се утврди репрезентативност, која је везана са правом на колективно преговарање, учешће у мирном решавању колективних радних спорова и сл. Значи овде је интерес синдиката фаворизован, односно дата му је извесна предност.

¹⁸⁶ Члан 237 Закона о раду

„Посматрајући развој синдикалног покрета и значаја утврђивања репрезентативности синдиката генерално се може закључити да су синдикати постали много професионалнији у јавној презентацији својих политика и позиција. Представљање политике синдиката, њихових интереса и циљева врши се кроз ефикасну комуникацију. Комуникација има и унутрашњу и спољашњу димензију. Интерно, свака синдикална унија треба да створи прави колективни идентитет, уз живу размену информација и мишљења у циљу развијања просветљеног заједништва. Екстерна комуникација није ништа мање важна, посебно у доба када су главни медији нешто осим симпатичног за синдикализам. У већини земаља, синдикати су постали много професионалнији у јавној презентацији својих политика и позиција, са великим синдикатима у многим земљама које именују специјалисте за комуникације. Ово је једно подручје где се међусобна размена синдикалне праксе и искуства може посебно водити.“¹⁸⁷

3.9.7 Правна и пословна способност синдиката и удружења послодаваца

Синдикати и удружења послодаваца имају својство правног лица. То својство стичу даном уписа у Регистар који води министарство надлежно за рада.¹⁸⁸

Стећи својство правног лица подразумева способност да у правном промету преузимају права и обавезе и да у складу са позитивним прописима испуњавају одређене обавезе. Својим општим актом – статутом ова правна лица уређују битне елементе за правно лице, а то је седиште, пословна адреса, уређење печата и по потреби и штампбиља, одређују се органи управљања, њиховог међусобног односа и одговорности, уређује се питање, начин и принципи приступања удружењу или синдикалној организацији, садржај и форма приступнице и иступања из удружења, одређење начина избора и делокруга рада овлашћеног лица.

Акт уписа у регистар је основ за отварање пословног рачуна у пословној банци и основ за пријаву пословања надлежној јединици пореске управе ради добијања ПИБа и касније измирења пореских обавеза. Такође тај акт је основ за пријаву органу надлежном за

¹⁸⁷ M. BERNACIAK, R. GUMBRELL-MCCORMICK & R HIMAN april 2014, Studija Sindikati u Evropi -Novi odgovori na teške trenutke Friedrich-Ebert-Stiftung Одељење за централну и источну Европу Хироксимастр. 28 | 10785 Берлин | Немачка <http://www.fes.de/geverkschaften> , info.moe@fes.de

¹⁸⁸ Предраг Јовановић, Грађа за колективно радно право Србије, Удружење за радно и социјално осигурање Србије, 2009. Зборник радова са Саветовања правника цит. Стр 160.

статистику ради добијања матичног броја правног лица. Ови битни елементи опредељују даље учешће правног лица у пословном промету.

Под правном способношћу подразумева се способност бити субјект у праву тј. имати права и обавезе (такву способност у савременим правима имају физичка и правна лица).¹⁸⁹

На основу ових битних елемената правног лица синдикална организација, односно удружење послодаваца може стицати права и обавезе које су у функцији обављања делатности ради чијег обављања је правно лице и основано.

Удружења послодаваца и синдикати стичу пословну способност јер само лица која имају способност да буду субјект права могу својом вољом стицати права и обавезе. Под пословном способношћу подразумева се способност стварати изјавама воље права и обавезе, способност закључивања правних послова.¹⁹⁰

У правној теорији често су вођене расправе да ли правно лице може имати своју вољу, односно и тиме и пословну способност. Имајући у виду да удружења послодаваца и синдиката стичу права и обавезе кроз одговарајуће уговоре које закључују органи правног лица.¹⁹¹ Закључени уговори представљају сагласност воља правних лица, јер и закључење колективних уговора ових специфичних правних лица подразумева постојање њихове воље да се исти закључе, да се кроз сагласност добијену од надлежних органа удружења синдиката и удружења послодаваца одобре, да се овласти лице за њихово потписивање и на крају да се исти после спроведе, односно реализује. Према томе, неспорно је постојање воље удружења послодаваца и удружења синдиката, а она проистиче из циља оснивања и деловања ових удружења, из постојећег правног оквира у коме они делују. Важећи закони и општи акти ових правних субјеката и воља чланова удружења представља вољу ових правних лица. Удружења послодаваца и синдикалне организације и формирају се да би исказали и кроз колективне уговоре и друге акте исказали своју вољу и свој интерес који су дефинисали у односима са другим субјектима - послодавцем или државним органом. Они кроз ове уговоре исказују своју мисију и визију и жељу да уреде пословни амбијент и своје међусобне односе на начин који највише, у датом временском моменту, осликава и одражава њихов

¹⁸⁹ Правна енциклопедија том 2 „Савремена администрација“ Београд, 1985. Стр. 1219

¹⁹⁰ Правна енциклопедија том 2 „Савремена администрација“ Београд, 1985. Стр. 1279

¹⁹¹ Предраг Јовановић, Грађа за колективно радно право Србије, Удружење за радно и социјално осигурање Србије, 2009. Зборник радова са Саветовања правника цит. Стр 160.

интерес, односно представљају њихову вољу. Обично је потребан законски оквир којим се штити независност организација и подржава њихова способност деловања.¹⁹²

Према члану 55. став 4. Устава „Уставни суд може забранити само она удружења чије је деловање усмерено на насилно рушење уставног поретка, кршење зајамчених људских и мањинских права или изазивање расне, националне или верске мржње“

Из наведене одредбе Устава РС произилази да одлука о забрани синдиката или удружења послодаваца може да се донесе само уставни суд и то ако су испуњени услови из члана 55. Став 4. Устава Републике Србије.

Према одредбама члана 239. ЗОР синдикат, односно удружење послодаваца, коме је утврђена репрезентативност има:

- 1) право на колективно преговарање и закључивање колективног уговора на одговарајућем нивоу;
- 2) право на учешће у решавању колективних радних спорова;
- 3) право на учешће у раду трипартитних и мултипартитних тела на одговарајућем нивоу;
- 4) друга права, у складу са законом.¹⁹³

ГЛАВА ЧЕТВРТА

4 ПОЈАМ КОЛЕКТИВНОГ УГОВОРА

У документима МОП-а, колективно преговарање се сматра активношћу или процесом који води ка закључивању колективног уговора. Према препоруци о колективним уговорима број 91 из 1951. године, у члану 2, термин колективног уговора дефинисан је као уговор у писаној форми који се тиче услова рада и запослења и који се закључује између послодавца, групе послодаваца или једне или више организација послодаваца са једне

¹⁹² Данило Ромчевић - Гарантовање слободе синдикалног удруживања као основног социјалног права у условима светске економске кризе –УКД331.105.44 УДК 342.728 Часопис за теорију и праксу адног и социјалног права бр.1/2009 година 13

¹⁹³ Члан 239. Закона о раду

стране, и једне или више представничких организација или, уколико такве организације не постоје, представника радника који су прописно изабрани и овлашћени од стране радника у складу са националним законима и прописима са друге стране.¹⁹⁴

Колективни уговор (енгл. Collective agreement; нем. Kollektivvertrag) је најважнији правни инструмент и *аутономни извор права* индустријских односа,¹ којим се тежи остварењу повољнијег економског и социјалног положаја радника. Реч је о посебном правном акту, уговору, специфичне правне природе који се закључује у писменој форми између послодаваца или репрезентативних удружења послодаваца, на једној страни, и репрезентативних синдиката или удружења репрезентативних синдиката, на другој страни, у складу са законом и другим прописима. Њиме се уређују права, обавезе и одговорности из радног односа, поступак измена и допуна колективног уговора, и друга питања из радног односа, од значаја за запослене и послодавце.¹⁹⁵

Постоје објективне и субјективне претпоставке за закључивање колективних уговора. Објективне претпоставке су: надлежност, поступак, садржина колективног уговора и деловање колективног уговора у простору и времену, док су субјективне претпоставке: припрема градива и тимски рад, колективно преговарање, облици (начин) решавања колективних радних спорова, правна свест и познавање материје која је предмет регулисања колективног уговора.¹⁹⁶

Колективни уговори могу бити закључени на одређено рок (период) примене, односно важења или на неодређено време. Уколико се ради о колективним уговорима који су закључени на неодређено време, неопходно је у облигационом делу уговора предвидети начин њихових измена и допуна, док уговори на одређено време престају да важе истеком периода за који су закључени. Изузетно, у неким ситуацијама се може предвидети да колективни уговори који су закључени на одређено време важе одређени период и након истека рока за који су закључени, уколико не буде закључен нови колективни уговор (нпр. шест месеци, годину дана). Ову могућност предвиђа и Закон о раду у члану 151, став 5, у којем се каже да се колективни уговор који је закључен на одређено време може продужити споразумом учесника који га закључују, најкасније 30 дана пре истека важења тог уговора.

¹⁹⁴ Александар Петровић, *Међународни стандарди рада*, Правни факултет у Нишу Центар за публикације, Ниш, 2009, стр 124

¹⁹⁵ С.Пауновић, Д.Мишљеновић, Р.Косановић, Љ.Жигмунд –Колективни уговори код послодаваца у Републици Србији –Канцеларија МОП-а у Београду, 2013

¹⁹⁶ Никола Тинтић, *Радно и социјално право*, Књига прва: Радни односи, Народне новине, Загреб, 1969. Наведено према: Весна Симовић, *Колективно преговарање у међународним стандардима и позитивним прописима у Црној Гори*, Социјални савет Црне Горе, 2011, стр. 5

Осим тога, колективни уговори се могу закључивати и са отвореним роковима важења, који имају важност док га уговорне стране признају. У овој ситуацији колективни уговор остаје на снази све док било која страна потписница не изрази намеру за ревизијом, од ког момента се сматра да отпочиње процес припреме новог колективног уговора.¹⁹⁷

4.1 Полазне основе

4.1.1 Почети колективног преговарања

Сама историја колективног преговарања је веома дуга, траје већ читава два века, покушавајући да институционализује и правно уреди однос између послодаваца, са једне стране и радника, са друге стране. Оно што је свакако занимљиво јесте то да су баш послодавци били ти који су први иницирали колективно преговарање, у жељи да правно уреде свој однос са радницима. Временом се у процес колективног преговарања укључује и сама држава.

Први облици колективног преговарања јављају се у самим фабрикама, да би се постепено проширили на читаве привредне гране. Први колективни уговор који је био закључен за грану, закључен је 1896. у Аустрији за графичку делатност. У Србији колективно преговарање почиње да се развија у периоду после Првог светског рата. Сам појам колективног преговарања први пут су употребили теоретичари синдикалног покрета Сиднеј (Sidey) и Беатрис Веб (Beatrice Webb) крајем 19. века.¹⁹⁸

Историја колективног преговарања дуга је два века. Општи и посебни колективни уговори, добрим делом, настали су као резултат иницијативе послодаваца.

Основни разлози који су навели послодавце да радницима и њиховим синдикатима понуде закључивање колективних уговора су: уједначавање услова рада у одређеној грани, б) спречавање нелојалне конкуренције међу послодавцима, односно спречавање нелојалне конкуренције базиране на неповољним условима рада (најчешће на нижим износима зарада) и стварање великих трошкова због сталних прекида рада услед честих штрајкова.¹⁹⁹

Иако почети колективног преговарања у Србији датирају из периода с' почетка 20. века, њихова већа примена се, заправо везује за крај 20. века и почетак 21. Наиме, крајем

¹⁹⁷ Весна Симовић, *Колективно преговарање у међународним стандардима и позитивним прописима у Црној Гори*, Социјални савет Црне Горе, 2011, стр. 5

¹⁹⁸ Упореди: Рајко Косановић, Сања Пауновић, *Колективно преговарање*, НИП "Радничка штампа", Београд, 2010, стр.17

¹⁹⁹ С.Пауновић, Д.Мишљеновић, Р.Косановић, Љ.Жигмунд –Колективни уговори код послодаваца у Републици Србији –Канцеларија МОП-а у Београду, 2013

80-их година прошлог века, промене које се дешавају у свету (нестанак биполарног света рушењем СССР-а, прелазак некадашњих планских привреда у тржишне привреде, све већи утицај глобализације,) осетне су и у нашој земљи. Ове промене у значајној мери захватиле су и област радних односа, напуштањем концепта удруженог рада и доношењем Закона о основним правима из радних односа. Кључна новина у дотадашњем радноправном систему, уведена овим законом, била је управо увођење система колективног преговарања, односно закључивање колективних уговора, чиме су се и у области радних односа уводила решења својствена тржишним привредама.²⁰⁰

У РС настанак колективног преговарања везује се за период између два светска рата. У периоду између два светска рата, колективно преговарање као могућност било је предвиђено доношењем Закона о заштити радника у Краљевини Југославије, 1922. године, а као обавезно постало је доношењем Закона о радњама (обртни закон) 1931. године.

„Након Другог светског рата, колективно преговарање у Републици Србији било је више него симболично. Колективни уговори су били у супротности са системом радничког самоуправљања, тј. са улогом и положајем радника, који су по основу Устава и закона самостално уређивали своје међусобне односе, те права и обавезе по основу удруженог рада и управљања у оквиру радне организације. Такво стање је потрајало све до краја осамдесетих и почетка деведесетих година двадесетог века.

Колективним преговарањем у овом периоду били су обухваћени само запослени у приватном сектору (Закон о радним односима 1957. године), а њих је према неким проценама било око 3% у односу на укупан број запослених. Међутим, уследио је Основни закон о радним односима из 1965. године, којим колективни уговори више нису били предвиђени ни за овај сектор. Када је реч о односима између запослених и послодаваца у друштвеном сектору, они су уређивани законом и самоуправним општим актом.“²⁰¹

4.1.2 Историјски развој колективног преговарања

Као што је већ наведено, први колективни уговор потписан је у Аустрији давне 1896. године између синдиката графичких радника и послодаваца, да би, после Првог

²⁰⁰ Упореди: http://www.sindikats.rs/pravo_files/opsirnije_pdf/drzava_KU_stavovi.pdf (приступила 17.11.2017.)

²⁰¹ С.Пауновић, Д.Мишљеновић, Р.Косановић, Љ.Жигмунд –Колективни уговори код послодаваца у Републици Србији –Канцеларија МОП-а у Београду, 2013

светског рата, институција колективног уговора почела да се законски уређује, најпре у Немачкој 1918, затим Француској и Аустрији 1919, Холандији 1927. и тако даље.²⁰²

Постоји неколико типова преговарања, као што су централизовано преговарање, децентрализовано, преговарање на више нивоа и друго. Централизовано преговарање подразумева вођење преговора и склапање уговора између малог броја националних синдиката који нису конкуренција једни другима, са једне стране и уније послодаваца која је добро организована, са друге стране. Карактеристично је за Швајцарску, Немачку, Аустрију,... Децентрализовано преговарање је заступљено у САД-у и Канади и подразумева преговоре између синдикалних организација које се међусобно такмиче и уније послодаваца, која је фрагментирана. Постоји и такозвано фрагментирано преговарање типично за Велику Британију, Француску, Италију и карактеристично је по томе што су синдикати, са једне стране, доста разједињени, док су са друге стране уније послодаваца слабо организоване и то доводи до честих конфликта, штрајкова и захтева интервенцију државе поготово по питању висине надница.²⁰³

У већини земаља које припадају развијеним тржишним економијама, колективне уговоре закључују представници синдиката и представници послодаваца, док држава може да има само корективну улогу. Могуће је да се држава појави као страна уговорница и тада се ради и трипартитном преговарању у коме учествују, поред државе, синдикати и послодавци. Овакав вид преговарања је играо велику улогу у периоду транзиције у земљама попут Пољске, Чешке и циљ је био остваривање социјалне кохезије.

У сваком случају, држава се може појавити у три облика у систему колективног преговарања: прво као законодавац, затим као највећи послодавац и на крају са циљем поспешивања колективних преговара.²⁰⁴

4.2 Предмет и садржај колективног уговора

Закон о раду, чланом 240. дефинише колективни уговор као уговор који се закључује у писаном облику и којим се у складу са законом и другим прописом, уређују

²⁰² Види још: Рајко Косановић, Сања Пауновић, *Колективно преговарање*, Рецензија професора доктора Милорада Мијатовића НИП "Радничка штампа", Београд, 2010, стр. 85-91

²⁰³ Види још: Рајко Косановић, Сања Пауновић, *Колективно преговарање*, Рецензија професора доктора Милорада Мијатовића НИП "Радничка штампа", Београд, 2010, стр. 85-91

²⁰⁴ Види опширније: Рајко Косановић, Сања Пауновић, *Колективно преговарање*, НИП "Радничка штампа", Београд, 2010, стр.16-19

права, обавезе и одговорности из радног односа, поступак измена и допуна колективног уговора, међусобни односи учесника колективног уговора и друга питања од значаја за запосленог и послодавца.²⁰⁵

Уколико посматрамо однос између закона и колективног уговора јасно је да се он заснива на принципу *favor laborum* - јер колективним уговором могу да се уреде у радним односима већи обим права и повољнији услови рада од оних која су утврђена законом, као и друга права, али која не могу бити супротна правном интересу и позитивним прописима. У случају да се колективним уговором уреде права и услови рада који су неповољнији од закона у том случају на односе послодавца и запослених примењују се права утврђена законом, као повољнија права за запослене. Значи да колективи уговор мора бити у сагласности са законом и представљати праву вољу уговорних страна.²⁰⁶

4.2.1 Врсте колективних уговора

Имајући у виду да је наше законодавство прихватило поделу колективних уговора на општи, посебан и колективни уговор код послодавца, јасно је да се према нивоу закључивања колективног уговора истим уређују права и обавезе и одговорности запослених из радног односа, као и односи учесника који учествују у поступку закључивања колективних уговора. Тако је према територији за коју се могу закључити колективни уговори утврђено да се општи и посебан колективни уговор за одређену грану, групу, подгрупу или делатност могу закључити за територију Републике Србије.²⁰⁷

Држава као послодавац за запослене државне службенике и друге запослене у јавном сектору од самог почетка „заштићена“ је од најкритичније тачке колективног преговарања, а то је преговарање о платама, додатцима и висини накнаде трошкова, (осим других примања запослених која се уређују колективним уговором), а што с друге стране намеће потребу квалитетног уређења преосталих права запослених која могу бити предмет колективног уговора.

Хијерархијски однос различитих врста колективног уговора

²⁰⁵ *Закон о раду*, ("Сл. гласник РС", бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014 и 13/2017 - одлука УС), члан 240

²⁰⁶ Проф др Предраг Јованови –Оквир колективног преговарања

²⁰⁷ Упореди: *Закон о раду*, "Сл. гласник РС", бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014 и 13/2017 - одлука УС, чланови 240-251

Општим колективним уговором, у складу са законом, уређују се права, обавезе и одговорности из области рада и радних односа, поступак измена и допуна; међусобни односи учесника овог колективног уговора, као и друга питања од значаја за запосленог и послодавца. Посебним, односно колективним уговором код послодавца, могу се утврдити већа права од права утврђених овим колективним уговором, као и друга права која нису утврђена овим колективним уговором, у складу са законом. Колективним уговором код послодавца, односно уговором о раду, могу се утврдити већа права од права утврђених у општем, односно посебном колективном уговору, као и друга права која нису предвиђена општим, односно посебним колективним уговором, у складу са законом.²⁰⁸

4.2.1.1 Општи, посебни и колективни уговор код послодавца

Општи колективни уговор закључују репрезентативно удружење послодаваца и репрезентативни синдикат основани за територију Републике Србије.

Посебан колективни уговор за грану, групу, подгрупу или делатност закључују репрезентативно удружење послодаваца и репрезентативни синдикат основани за грану, групу, подгрупу или делатност.²⁰⁹

Посебан колективни уговор за територију јединице територијалне аутономије и локалне самоуправе закључују репрезентативно удружење послодаваца и репрезентативни синдикат основани за територијалну јединицу за коју се закључује колективни уговор. Посебан колективни уговор за јавна предузећа и јавне службе закључују оснивач, односно орган који он овласти, и репрезентативни синдикат.

Посебан колективни уговор за територију Републике за јавна предузећа и јавне службе чији је оснивач аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе може да закључи Влада и репрезентативни синдикат, ако постоји оправдани интерес и у циљу обезбеђивања једнаких услова рада.

Посебан колективни уговор за јавна предузећа и друштва капитала чији је оснивач јавно предузеће закључују оснивач јавног предузећа, односно орган који он овласти и репрезентативни синдикат.

²⁰⁸ Упореди: *Општи колективни уговор*, ("Сл. гласник РС", бр. 50/2008, 104/2008 - Анекс И и 8/2009 - Анекс ИИ), чл. 1-4

²⁰⁹ *Закон о раду*, ("Сл. гласник РС", бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014 и 13/2017 - одлука УС), чл. 244-250

Посебан колективни уговор за лица која самостално обављају делатност у области уметности или културе (самостални уметници) закључују репрезентативно удружење послодавца и репрезентативни синдикат.²¹⁰

Колективни уговор код послодавца за јавна предузећа, друштва капитала чији је оснивач јавно предузеће и јавне службе закључују оснивач, односно орган који он овласти, репрезентативни синдикат код послодавца и послодавац. Колективни уговор код послодавца закључују послодавац и репрезентативни синдикат код послодавца.

У име послодавца колективни уговор потписује лице овлашћено за заступање послодавца. Ако ниједан од синдиката, односно ниједно од удружења послодавца, не испуњава услове репрезентативности у смислу овог закона, синдикати односно удружења послодавца могу закључити споразум о удруживању, ради испуњења услова репрезентативности утврђених овим законом и учествовања у закључивању колективног уговора. Ако код послодавца није основан синдикат, зарада, накнада зараде и друга примања запослених могу да се уреде споразумом. Споразум се сматра закљученим када га потпишу лице овлашћено за заступање послодавца и представник савета запослених или запослени који је добио овлашћење од најмање 50% од укупног броја запослених код послодавца. Споразум престаје да важи даном ступања на снагу колективног уговора.²¹¹

4.3 Усаглашавање почетног текста колективног уговора

Почетни текст колективног уговора најчешће достављају представници репрезентативних синдиката који користе претходно важећи колективни уговор или компилацију неколико важећих или свеже испреговараних текстова колективног уговора а који су блиски предмету колективног преговарања.

Представници државних грана –чланова преговарачког тима за колективно преговарање и усаглашавање текста колективног уговора из различитих министарстава, свако у оквиру свог делокруга рада и надлежности министарства, проверавају и анализирају прихватљивост понуђених решења у тексту колективног уговора и у складу са важећим законима и политиком Владе предлажу најприхватљивија решења која се уграђују у норме колективног уговора.

²¹⁰ Види опширније *Закон о раду*, ("Сл. гласник РС", бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014 и 13/2017 - одлука УС), чл 244-250

²¹¹ *Закон о раду*, ("Сл. гласник РС", бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014 и 13/2017 - одлука УС), чл 244-250

Улога представника ресорних министарстава је да уједначе ниво права која се уговарају у колективном уговору (за државне органе или јединице локалне самоуправе, или јавне службе или јавна предузећа чији је оснивач Република и др.) односно да кроз колективно преговарање уграде постојећу политику и смернице, као и законска ограничења²¹² које се односе на уређење нивоа права запослених о којим се преговара.

Тако смо очевидци улоге коју је Министарство државне управе и локалне самоуправе имало приликом уговарања Посебног колективног уговора у јавном сектору за државне органе, а који су вођени после измене Закона о платама државних службеника и намештеника („Службени гласник РС“ бр. бр. 34/01, 62/06 - др. закон, 116/08 - др. закон, 92/11, 99/11 - др. закон, 10/13, 55/13 и 99/14). Улога овог министарства је била да води рачуна да додаци на плату државног службеника, а које се односи на минули рад запосленог, не могу да се уговоре у другачијој висини од оне која је утврђена наведеним Законом, тако да државни службеник има право на основну плату од 0,4% основне плате за сваку навршену годину рада у радном односу код послодавца, без обзира у ком државном органу је био запослени (члан 23.) Остваривање права на ово увећање плате по основу минулог рада запосленог односи се нажалост само на исти ниво власти, по тумачењу Министарства државне управе или локалне самоуправе, тако да остварени радни стаж у јединици локалне самоуправе не признаје се у републичким органима, што је прилично неповољно за запослене.

4.4 Технике преговарања

Основу преговарања чини двосмерна комуникација. Без комуникације и обостраног изношења захтева и проблема, било би готово немогуће постићи усаглашавање ставова и на крају доћи до компромиса, као јединог позитивног исхода преговора. Следећа битна ставка током преговарања, а без које би такође било незамисливо постићи споразум, јесте слушање и разумевање друге стране, односно других страна.

²¹² Од 28.октобра 2014. Године у Републици србији је на снази Закон о привременом уређењу основица и ограничења зарада и других сталних примања у јавном сектору („Службени гласник РС“ бр.116/14) којим је ограничена висина основица на ниво утврђен у новембру 2014. Године и још су плате, зараде и друга примања запослених умањена за 10%. Ово је један од примера ограничења колективног преговарања који се односи на јавни сектор у РС у време потписаног Меморандума из предostroјности са Међународним монетарним фондом. У поступку усвајања овог закона очекивало се да ће он бити привременог карактера, и била је наведено да ће се примењивати до 2017. Године, дакле три фискалне године, а потом је скинуто ово ограничење и само у наслову Закона наведено је да Законом привременом уређењу основица.

Прве технике преговарања сежу из античког доба. Још тада су мудри људи знали да је боље прво исцрпети све могуће начине усаглашавања ставова, пре преузимања других "насилних" акција.

Генерално се прихвата мишљење да постоји пет фаза преговарања. Оне можда нису јасно подељене и у разним тренуцима свака од засебних фаза може опет наступити, у зависности од континуитета самог преговарања и особа које су укључене. Ипак велика је вероватноћа да ће фазе бити присутне у било ком преговарању, и препознавање фаза или стадијума би требало да помогне у супростављању разним тактикама на које ће се наилазити. Фазе које желимо да обрадимо су следеће:

Прва фаза: Међусобно упознавање – важно је размислити о личности(ма) ваших противника као и члановима властитог преговарачког тима. Познавање неких од личних карактеристика ваших противника ће помоћи да се одвоји суштина проблема од емотивности проблема, потпуно заснованој на браћењу позиције о којој су они лично сањали.

Друга фаза: Изјава о циљевима (постављање сцене) – ова фаза преговарања ће често бити успешна за појединачне захтеве и против-захтеве који, када се погледају засебно, могу изгледати просто као казна или грабљење новца. У оквиру ове фазе преговарања фокусира се на укупну слику, и треба јој приступити са јасним циљем да се постави одговарајући оквир за одређене захтеве који ће се разматрати.

Трећа фаза: Отпочињање преговора – не постоје прописане смернице за отпочињање преговарања на које утиче толико много променљивих, почев од личности људи који су укључени, па све до питања да ли су проблеми који се разматрају једноставни или комплексни. Када се ради о конкретном бављењу проблемима постоје два мишљења, прво да је боље почети са мањим проблемом, и друго да је најбоље почети са најважнијим питањем.

Четврта фаза: Тренутак кризе – чим се питања дефинишу, често долази до неслагања и конфликта. Ово је последица преговарања – није увек могућ пријатељски договор – и ово се мора очекивати и сматрати природним. Ако се стране правилно поставе, ово неслагање и конфликт могу на крају да уједине стране у преговорима. У супротном, ово може да потенцира и продуби разлике и да тако отежа долажење до решења.

Пета фаза: Договор – овде добри преговарачи праве још један осврт на постигнуте и договорене резултате преговарања, консолидујући резултате различитих питања која су решена током преговарања.²¹³

Постоји неколико основних техника преговарања, а једна од најуспешнијих је техника "стављања у туђу кожу". Ова техника подразумева покушај разумевања друге стране и самим тим схватање захтева које она износи. Техника стављања у кожу другог је значајна због тога што већина конфликта не настаје због неких објективних проблема већ лежи у различитим размишљањима и различитим погледима на свет. Поглед на свет из коже другог нам омогућава да објективно сагледамо и разумемо проблеме друге стране и да у складу са тим изменимо наше захтеве које је, кроз обострану комуникацију, могуће усагласити. Разумети другу страну не значи сложити се са том страном, али може у многоме да помогне налажењу заједничког језика и долазак до компромиса.

Као што је већ назначено ниједна техника, колико год успешна била, неће дати резултате ако не постоји добра комуникација и слушање друге стране.²¹⁴

У радном законодавству и у стандардима МОР-а су се постепено развијали елементи везани за положај запослених који су захтевали минимум социјалне сигурности, а који су подразумевали такозвану социјалну клаузулу.

Социјална клаузула термилошки се изједначава са антиштрајк клаузулом. Антиштрајк клаузула значи да постоји обавеза очувања мира, која може бити негативна или позитивна. Негативна обавеза састоји се у томе да синдикат не организује штрајк, а послодавац да не прибјегне локауту. Позитивна обавеза састоји се у томе да странке активно делују и предузму све што је у њиховој моћи да до штрајка, односно локаута не дође, а ако ипак дође да престане. Кршење обавезе очувања мира доводи до противправности штрајка и повлачи грађанскоправну одговорност за штету коју претрпи друга уговорна страна. Међутим, уколико је до непоштовања клаузуле дошло зато што послодавац не испуњава своје уговорне обавезе, синдикат може организовати законити штрајк.²¹⁵

²¹³ Види опширније: Ен Нолз (En Noulz) и Брент Вилтон (Brent Vilton), *Вештине преговарања*, Унија послодаваца Србије, 2015, стр. 9-13

²¹⁴ Види још: Рајко Косановић, Сања Пауновић, *Колективно преговарање*, Рецензија професора доктора Милорада Мијатовића НИП "Радничка штампа", Београд, 2010, стр. 85-91

²¹⁵ Извор Савез самосталних синдиката за град Зрењанини општине <http://www.sindikatzrenjanin.org/pojam%20ind.%20i%20kol.%20radnog%20odnosa.html> приступила 8.1.2018. године

4.5 Период примене колективног уговора

Колективни уговор се закључује на период до три године. По истеку рока, колективни уговор престаје да важи, ако се учесници колективног уговора друкчије не споразумеју најкасније 30 дана пре истека важења колективног уговора. Важење колективног уговора пре истека рока, може престати споразумом свих учесника или отказом, на начин утврђен тим уговором. У случају отказа, колективни уговор се примењује најдуже шест месеци од дана подношења отказа, с тим што су учесници дужни да поступак преговарања започну најкасније у року од 15 дана од дана подношења отказа.²¹⁶

Спорна питања у примени колективних уговора може да решава арбитража коју образују учесници колективног уговора, у року од 15 дана од дана настанка спора. Одлука арбитраже о спорном питању обавезује учеснике. Састав и начин рада арбитраже уређује се колективним уговором. Учесници у закључивању колективног уговора могу пред надлежним судом да остваре заштиту права утврђених колективним уговором. Општи и посебан колективни уговор, као и њихове измене, односно допуне, региструју се код министарства. Садржину и поступак регистрације колективних уговора прописује министар. Општи и посебан колективни уговор објављују се у "Службеном гласнику Републике Србије". Начин објављивања других колективних уговора утврђује се тим колективним уговорима.²¹⁷

4.6 Проширено дејство колективног уговора

За разлику од потребе да се прошири дејство једног колективног уговорана и на послодавце који нису чланови удружења послодаваца које је преговарало и закључило одређени колективни уговор, на права запослених који су запослени код једног послодавца, примењују се одредбе закљученог колективног уговора на све запослене, без обзира што нису синдикално организовани. Значи синдикати, ипак у ширем смислу заступају интересе свих запослених, чак и оних који нису чланови синдиката. Закључени колективни уговор код послодавца примењује се на све запослене, без обзира да ли јесу или нису чланови синдиката.

У складу са чланом 257. став 1. Закона о раду Влада Републике Србије донела је Одлуку 05 број 110-6466/2017 од 20. Јула 2017. године („Службени гласник РС“ бр: 71/17), којом се Посебан колективни уговор за радно ангажовање естрадно-музичких уметника и

²¹⁶ Закон о раду, ("Сл. гласник РС", бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014 и 13/2017 - одлука УС),

²¹⁷ Закон о раду, ("Сл. гласник РС", бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014 и 13/2017 - одлука УС), чл. 263-267

извођача у угоститељству (у даљем тексту: Уговор) примењује на све послодавце на територији Републике Србије, који нису чланови Уније послодаваца Србије.

Уније послодаваца Србије и Самостални синдикат естрадних уметника и извођача Србије су на основу члана 263. став 3. Закона о раду пре истека рока важења Уговора 8. фебруара 2018. године закључили Споразум о продужењу важења Уговора за наредни период од три године, од дана ступања на снагу овог споразума („Службени гласник РС“ бр. 13/18). Овај споразум је Решењем Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања –Сектор за рад и запошљавање број: 112-07-8201-02 од 8. Фебруар 2018. године уписан у Регистар колективних уговора под редним бројем 66 дана 8. фебруара 2018. г.

Чланом 1. ст.1. Уговора је усаглашено да се овим уговором утврђују права и обавезе из рада и по основу рада, односно права и обавезе радно ангажованих лица која обављају уметничку или другу делатност у области културе извођења народне, забавне, цез, поп и рок музике, фолклорних и других извођачких програма (плеса), односно осталих музичких, говорних и сценских извођења културних програма, као и послова стручњака и сарадника у естрадно-музичкој делатности (у даљем тексту: извођач естрадно-музичког програма) и послодаваца у угоститељству, хотелијерству и туризму (у даљем тексту: послодавци). Уговорено је (ставом 2.) да се послодавцем, у смислу овог уговора, сматрају домаћа и страна правна и физичка лица која обављају делатност угоститељства и туризма, а ставом 3. да се овај уговор односи на послодавце у Републици Србији.

Саставни део Уговора је и типски уговор о извођачком раду (делу) како би се и на извођаче естрадно-музичког програма могао применити члан 199. став 3. Закона о раду, који прописује да уговор о делу мора бити у складу са одредбама посебног колективног уговора. Чланом 246. ст. 4. Закона о раду је прописано: „Посебан колективни уговор за лица која самостално обављају делатност у области уметности или кутуре (самостални уметници) закључују репрезентативно удружење послодаваца и репрезентативни синдикат.“

Ралог за доношење одлуке о проширеном дејству је да се уједначе услови пословања у делатности угоститељства и туризма приликом ангажовања извођача естрадно-уметничког програма код свих послодавца у Републици Србији, који нису чланови Уније послодаваца.

Доношењем одлуке о проширеном дејству се обезбеђују једнаки услови радног ангажовања извођача естрадно-музичког програма код свих послодаваца у Републици Србији, чиме се спречава сива економија у овој делатности јер је Уговором прописана обавеза закључивања типског уговора о раду (уговора о делу), у смислу члана 199. ст. 3.

Закона о раду, а не закључивањем истог, чини се прекршај из члана 273. став 1. тач.2) овог закона, а чиме се крше и одредбе закона којим се уређује порез на доходак грађана. Такође, обезбедиће се ефикаснија радно-музичка заштита права извођача естрадно-музичког програма, као и послова стручњака и сарадника у естрадно – музичкој области. На овај начин се штите интереси преко 1000 професионалних извођача, од којих је професионално ангажовано у естрадно-музичким програмима у угоститељству у Републици Србији, преко 50 % ових лица код послодаваца на које се односи Уговор. Доношењем ове одлуке ствара се и правни оквир да се, према подацима Синдиката, још око 3000 извођача који раде на црно, без закључивања типског уговора о раду (делу), уведу у легалне токове.

Доношењем ове одлуке о проширеној примени Колективног уговора на све послодавце и запослене и ангажоване естрадно-музичке уметнике и сараднике у овој делатности постиже се уједначење услова пословања и награђивања естрадних уметника код свих послодаваца у Р Србији, а који нису чланови Уније послодаваца Србије као репрезентативног удружења које је усагласило и потписало наведени Уговор.

Предлагач за доношење Одлуке о проширеном дејству Уговора је Министарство културе и информисања које је пре достављања материјала на разматрање и усвајање на Влади, прибавило позитивно мишљење Социјално-економског савета Републике Србије, (бр.84/218 од 28.03.2018. године) који је прихватио дато обрзложење подносиоца да се обезбеђују једнаки услови радног ангажовања естрадно музичких уметника и извођача који представљају минимум права за извођаче који у складу са чланом 8. Уговора могу на месечном ангажовању да остваре најмање минималну цену рада по сату за пун фонд часова рада у коме закључе уговор о ангажовању, а према важећој минималној цени рада одређеној од Социјално економског савета РС.

Затим, оправдана је потреба за изједначењем пословања у делатности угоститељства и туризма код ангажовања естрадно –музичких уметника и извођача у естрадно-музичким програмима код свих послодаваца у Републици Србији, да се избегне нелојална конкуренција и изједначи њихов социјално економски положај.

Одлуком о проширеном дејству постиже се остварење економске и социјалне политике у Републици Србији којом се обезбеђује да се у области угоститељства и туризма код радног ангажовања естрадно-музичких уметника и извођача у естрадно – музичким програмима онемогући деловање „сиве економије – рада на црно“, јер је овим Посебним колективним уговором утврђено да морају да закључују типске уговоре о извођачком раду (делу) у смислу члана 199. став 3. Закона о раду, те незакључивање оваквог уговора

представља прекршај из члана 273. став 1. тачка 2. Закона о раду, а крше се и одређене одредбе Закона о порезу на доходак грађана.

Доношењем Одлуке о проширеном дејству за наведени Уговор створен је одговарајући правни основ за ефикасније деловање инспекцијских органа у овој делатности и створене су предуслови за већи порески обухват корисника, што ће допринети повећању буџетских прихода у извесној мери, јер се процењује да сада већи број послодаваца, посебно оних ван састава Уније послодаваца Србије не ангажује естрадне уметнике и извођаче по уговору о делу, него је њихово деловање у зони сиве економије.

Кроз доношење одлуке о проширеном дејству јасно се види улога државних органа у уједначавању услова привређивања у одређеној привредној грани и у уједначењу услова рада и заштите запослених у тој грани.

Право на накнадно приступање колективном уговору признато је и у појединим земљама у окружењу. Од земаља које су биле у саставу СФРЈ, признато је у Србији, Републици Словенији и Федерацији Босне и Херцеговине.²¹⁸ Новина и услови приступања колективном уговору у њима нису истоветни. Напротив, у многоме се разликују. Могућност накнадног приступања колективном уговору у Републици Словенији прописана је Законом о колективном преговарању. Одредбом члана 7. став 1. тог закона, прописано је правило по коме синдикати и послодавци, односно њихова удружења могу, уз сагласност потписника, приступити већ закљученом колективном уговору и на тај начин постати његови накнадни потписници. Осим тога, ставом 2. тог члана прописано је да репрезентативни синдикати и послодавци, односно њихова удружења могу накнадно приступити и колективном уговору са проширеним дејством на начин прописан чланом 12. тог закона. Такав приступ има правно дејство од дана обавештења потписника колективног уговора о томе.

Могућност накнадног приступања колективном уговору у праву Холандије утврђено је Законом о колективним уговорима. Право на такво приступање има и синдикат. Синдикат који приступи колективном уговору дужан је да у најкраћем року, упозна своје чланове са садржајем колективног уговора. Такву обавезу има и у случају накнадне измене или допуне колективног уговора.²¹⁹

На основу изнетог, може се закључити да је синдикат у многим земљама стекао право на накнадно приступање колективном уговору. Начин и услови остваривања тог права

²¹⁸ ФЕС

²¹⁹ Живко Кулић, Јелена Вуковић и Вук Кулић -Приступање колективном уговору, Радно и социјално право, часопис за теорију и праксу радног и социјалног права, 1/2016,

уређује се националном регулативом, због чега се разликују од земље до земље. И поред тога, с разлогом се може констатовати да се његовим признавањем обезбеђују додатне претпоставке за даље јачање социјалног партнерства и даље уједначавање положаја учесника колективног преговарања, односно колективних радних спорова у њима.²²⁰

4.7 Колективно преговарање и универзални и регионални стандарди

Међународни радни стандарди као нормативна супстанца међународног радног права, представљају резултате усаглашавања делатности држава по питању социјалних вредности у тржишној економији, као и развоја међународних инструмената социјалне политике, који су пријемчиви за државе чланице међународне заједнице. Садржај тих стандарда представљен је преко кодификације праксе многобројних држава, прецизно изабраних најзначајнијих универзалних норми и ставова националних система радног права, и стварања оригиналних синтетичких правила која представљају постојећи систем правног регулисања рада. Међународни радни стандарди представљају резултат, са једне стране, супротстављених ставова и мишљења, политичких снага и интереса, идеолошких концепција и, са друге стране, налажења компромисних правних формула.²²¹

Из свега наведеног, може се закључити да је неопходно изучавање међународно-правног регулисања рада и посебно међународних норми рада. Изучавање међународних норми рада треба разматрати као веома важан извор радног права, које проширују и обогаћују грађанска права, откривају нове перспективе развитка домаћег радног законодавства, усаглашавају домаће радно законодавство са општецивизацијским, светским стандардима.

Значајна је улога међународних радних норми у консолидацији радног законодавства, заустављању снижавања достигнутог нивоа правних гаранција, и унапређивању правностваралачке делатности законодавца, што за последицу има интеграцију држава у правни систем цивилизованог света. У перспективи, међународни радни стандарди имаће још већу улогу у регулисању правног статуса запослених било где у свету, било да се ради о заштити њихових радних права и интереса пред судовима и другим

²²⁰ Живко Кулић, Јелена Вуковић, Вук Кулић-Приступање колективном уговору, Радно и социјално право, часопис за теорију и праксу радног и социјалног права, 1/2016,

²²¹ Мр Бојан Урдаревић, Утицај глобализације на међународне радноправне стандарде

државним органима или о споровима са послодавцима. –убацити у међународни радни стандарди

4.7.1 Шта се сматра пристојним радом (достојанство на раду)

У радном законодавству пристојан рад подразумева радни однос на неодређено време, сигурност запослења, остваривање права на безбедан и здрав рад, у смислу сигурне радне околине и поштовање стандарда заштите на раду, поштовање права на паузу, плаћеног прековременог рада и сигурност плате, односно зараде запосленог, у смислу њене редовности и висине која омогућава задовољавање основних трошкова живота и подмиривање потреба за образовањем, културним садржајем и одмором запосленог и чланова његове породице. У коришћењу термина пристојног рада као синоним се често користи дотојанствен рад, као један од међународно прихваћених стандарда који гарантује остварење основних људских права, а која се управо везују за свет рада.

Међународне организације рада, концепт достојанствен рад, састоји се из четири основне компоненте: 1) запошљавање, 2) радничка права у контексту запослења, 3) социјална заштита и 4) социјални дијалог.²²²

4.7.2 Право на запослење

Прва компонента достојанственог рада - запошљавање, односи се на све врсте рада и има и квантитативну и квалитативну димензију, и у суштини значи: приход који омогућава пристојан животни стандард, једнак третман и једнаке прилике за све, добре услове рада, здравствену заштиту и сигурност на радном месту, могућност смисленог и продуктивног рада и могућност личног развоја.

Ова компонента не односи се само на раднике у формалној економији, него и на оне запослене у неформалној економији који "нерегуларно раде и зарађују", samozaposlene, али и на неплаћени рад од куће.

Радничка права у контексту запослења, као друга компонента достојног рада, подразумевају слободу организовања, слободу изражавања, затим да и жене и мушкарци имају могућност да учествују у доношењу одлука које утичу на њихове животе, право на колективно преговарање, слободу од дискриминације, слободу од присилног рада, слободу од дечијег рада, правно признање и приступ правном систему, и најзад, постојање радног законодавства и опште владавине закона. Компонента социјалне заштите планирана је у

²²² Др Рајко Косановић, Достојанство на раду уместо достојанственог рада -<https://naslovi.net/2015-10-19/danas/dostojanstvo-na-radu-umesto-dostojanstvenog-rada/17120708> –приступила 9.1.2018. године

оквиру достојанственог рада, да би се обезбедила заштита од ризика губитка прихода. Социјална заштита наглашава важне везе између продуктивног запослења и сигурности за оне који из било којег разлога нису запослени, заштиту од губитка или смањења прихода услед незапослености, повреде, материнства, родитељства или старости, праведно и укључиво друштво.

4.7.3 Социјални дијалог као компонента пристојног рада

Социјални дијалог произлази из права радника да буду укључени у преговоре са послодавцима и властима, о питањима која се односе на свет рада. Социјални дијалог подразумева да радници и послодавци имају право да буду представљени кроз своје организације, да се најбоља и најтрајнија решења постижу кроз сарадњу која је основ социјалне стабилности, равномерног раста и развоја, као и да постоје канали кроз које се конфликти решавају.²²³

Посматрајући развој либералног капитализма у коме је закон тржишта наметао развој радно-правних стандарда, развој понуде и потражње били су закони тржишне економије и држава се мало или нимало није мешала у регулисање ових односа.²²⁴

Регулација економске делатности одвијала се путем тржишта с такмичарским односом између добављача добара и услуга, с једне, и потрошачке потражње, с друге стране. Тржиште рада, сукладно кретању понуде и потражње, одређивало је наднице и положај радника према послодавцима. Економија се темељила на начелу *laissez-faire*, што значи да држава не интервенише, него тржишту препушта да оно одређује правила економске делатности. Улога владе састојала се у подршци, а не у интервенцији, чиме су се осигуравали услови који су се сматрали нужнима за економски процват.²²⁵

Развој личног предузетништва и диктат капитала и профита, сами су постепено наметнули потребу за интервенцијом државе у регулисању најниже цене рада као посебног услова за послодавце, јер је плаћање запослених испод одређених минималних услова потребних за егзистенцију представљао услов за неосновано богаћење послодаваца и представљао је нездраву конкуренцију другим власницима капитала, па је интервенистичка улога државе ишла у два правца. Први је заштита и омогућавање једнаких услова

²²³ Др Рајко Косановић, Достојанство на раду уместо достојанственог рада <https://naslovi.net/2015-10-19/danas/dostojanstvo-na-radu-umesto-dostojanstvenog-rada/17120708>

²²⁴ <http://www.enciklopedija.hr/natuknica.aspx?id=30315> приступила 11.8.2017. године

²²⁵ <http://www.enciklopedija.hr/natuknica.aspx?id=30315> приступила 11.8.2017. године

привређивања за капиталисту, а друго заштита минимума права запослених у смислу да им њихов рад омогући задовољење основних животних потреба.

4.7.4 Уставно уређење пристојног рада (достојанство на раду)

Пристојан рад, односно „појам достојанство на раду налазимо у Уставу Републике Србије (члан 60. став 4: "Свако има право на поштовање достојанства своје личности на раду, безбедне и здраве услове рада, потребну заштиту на раду, ограничено радно време, дневни и недељни одмор, плаћени годишњи одмор, правичну накнаду за рад и на правну заштиту за случај престанка радног односа") и у Нацрту грађанског законика Републике Србије (члан 84). Овај појам среће се у научној и стручној литератури (на пример поднаслов књиге Б. Лубарде "Радно право" гласи: "Расправа о достојанству на раду и социјалном дијалогу"). Осим тога, енглески придев децент не преводимо на српски језик као достојанствен, већ као: пристојан, скроман, љубазан, пријатан. С друге стране, српски придев достојанствен на енглески језик најчешће преводимо као: (dignified, majestic i imposing.)дигнифиед, мајестиц и импосинг. Предлог да се уместо појма достојанствен рад, користи појам достојанство на раду, у првом реду, сматрамо, треба да подрже синдикати, у које се запослени "добровољно удружују ради заступања, представљања, унапређења и заштите својих професионалних, радних, економских, социјалних, културних и других појединачних и колективних интереса". (Закон о раду, члан 6).²²⁶

4.8 Колективна права запослених у јавном сектору

Радно право већ традиционално садржи две гране, индивидуално и колективно радно право. Индивидуално радно право садржи индивидуална права, обавезе и одговорности субјеката радног односа. Садржина колективних радних права чине колективна права, обавезе и одговорности субјеката радног односа и колективитета (социјалних партнера), који учествују у креирању, остваривању и заштити правног садржаја радних односа.

4.8.1 Појам (индивидуалног) радног односа

Појам радног односа се по правилу, не дефинише у радном законодавству. Дефиницију овог појма је могуће извести првенствено кроз анализу одредби радног законодавства.

²²⁶ Исто - Др Рајко Косановић, Достојанство на раду уместо достојанственог рада <https://naslovi.net/2015-10-19/danas/dostojanstvo-na-radu-umesto-dostojanstvenog-rada/17120708>

Важећим Законом о раду је одређено када настају права и обавезе из индивидуалног радног односа, односно када настаје индивидуални радни однос - то је дан када запослени на основу уговора о раду ступи на рад код послодавца.²²⁷

У литератури постоје разне дефиниције појма индивидуални радни односи, од којих су издвојене дефиниције које се користе у теорији радног права код нас. Тако је често цитирана сажета дефиниција појма радног односа „Радни однос је добровољан, правно регулисан рад који радник обавља лично на организован начин, односно кроз организоване форме, примајући за тај рад награду - плату.“²²⁸

Према упоредном радном праву дефиниција појма радног односа: „Радни однос је добровољна лична радноправна функционална веза радника у организацији, односно код послодавца, на основу које се радник под одређеним условима и на одређени начин укључује у организован рад код послодавца заузимајући једно одређено радно мјесто, на коме обавља одређени посао (рад), односно функцију и размјењује свој рад за зараду према уложеном раду.“²²⁹

Слична дефиниција појма радног односа дата је од стране проф. Душана Паравине „општи појам радноправног односа подразумјева добровољну, личну, радноправну функционалну везу између радника или службеника, с једне стране и послодавца, с друге стране, на основу које се радник или службеник укључује (интегрише) у организацију рада послодавца уз преузимање обавезе да на одговарајућем радном мјесту сам и без помоћи других лица обавља повјерени му посао под прописаним (уговореним) условима, а ради стицања права на зараду и других права којима је основ или услов радни однос.“²³⁰

4.8.2 Колективни радни односи

У упоредној пракси и литератури појам индустријски односи обично се користи да означи однос између поменутих колективитета у сфери регулисања, остваривања и

²²⁷ Види опширније Извор Савез самосталних синдиката за град Зрењанини општине <http://www.sindikatzrenjanin.org/pojam%20ind.%20i%20kol.%20radnog%20odnosa.html> приступила 8.1.2018.године

²²⁸ Радно право проф. Влајка Брајића (Савремена администрација, Београд, 2001.) стр.18

²²⁹ проф. Александра Балтића и проф. Милана Деспотовића, Основи радног права Југославије (Савремена администрација, Београд, 1978, стр. 19-24),

²³⁰ проф. Душан Паравина Радно право

заштите колективних права, обавеза и одговорности из радног односа и у вези са радним односом.²³¹

Регулисање колективног односа радника и послодавца јавља се крајем XIX века, у којем се признаје право на организовање и удруживање радника у синдикате, као и право на штрајк – као колективне акције радника, најпре од стране државних органа, а потом и послодаваца. Послодавци почињу уважавати интересе и захтеве радника који проистичу из њихових односа, почињу преговарати са њиховим организованим облицима удруживања, чиме се још више озакоњује радничко удруживање и њихове акције као средство за заштиту права и постизање интереса.²³²

4.9 Колективна права запослених и послодаваца

Колективна права запослени може да користи само уколико је засновао радни однос у државним органима или јавној служби, али је услов за остварење права на колективно преговарање управо право запослених у јавној управи да се синдикално органзују, утврде репрезентативност својих синдикалних организација и одреде своје представнике за колективно преговарање. Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима предвиђа више елемената који подразумевају право на оснивање синдиката, удруживање у синдикате по избору и удруживање у синдикате на вишем нивоу у унутршњим и међународним оквирима и право на штрајк које је у свакој земљи уређено законом.²³³

Колективна права запослених у јавном сектору су право на синдикално организовање (удруживање), право на колективно преговарање и закључивање колективних уговора, право на штрајк, право на мирно решавање индивидуалних и колективних радних спорова и право на трипартитни социјални дијалог који се одвија у оквиру социјално економски савет. Такође, право на управљање (партиципацију) које је колективно право запослених, а законски је утелотворено посебно у јавним службама као ширем појму јавне управе. Такође, право на информисање и консултовање су права која запослени у јавном сектору уживају кроз разне врсте дијалога који се одвија са државом као послодавцем и запосленима у јавном сектору.

²³¹ Предраг Јовановић, *Грађа за колективно радно право Србије*, Зборник радова са Саветовања правника 2009, стр. 141

²³² Б.Радић, *Штрајк –право радника у законодавству Републике Српске, Златибор 2009, стр. 222 -246, Социјална права и економска криза, Часопис за радно и социјално право*

²³³ Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима из 1966 ОУН члан 8

4.9.1 Колективно преговарање као начин за остварење колективних права запослених

Циљ колективног преговарања је уговарање већег нивоа права запослених у јавном сектору, а која нису уређена законом или другим прописом, а о којима запослени – преко својих представника- репрезентативних синдиката могу да преговарају.

Синдикати у поступку преговарања, односно у свим видовима социјалног дијалога настоје да очувају достигнути ниво радничких права и настоје да у социјалном дијалогу са Владом и послодавцима задрже стечене привилегије, погодности и достигнути ниво права. Синдикати свакако нерадо или са неповерењем прихватају нове флексибилне облике рада и сваку врсту ангажовања запослених, кроз рад ван радног односа, односно негирају свако ангажовање који даје мање права од радног односа на неодређено време, који се сматра златним стандардом демократског друштва и права запослених. Стога се флексибилни облици рада са асапекта синдикалних позиција сматрају неприхватљивим за представнике запослених, посебно у јавном сектору.

Поступак колективног преговарања у јавном сектору има одређена ограничења и сужено поље примене јер држава као послодавац својим актима уређује поједина подручја/поља везана за уређење радно-правног положаја запослених у јавном сектор, што на извештан начин лимитира питања о којима са репрезентативним синдикатима може да преговара.

Циљ колективног преговарања је уређење одређених права, њихове висине и услова остварења, а за која је законом наведено да могу да се уреде општим актом (колективним уговором или правилником о раду). Циљ колективног преговарања у јавном сектору (у државним органима, јавним службама и јавним предузећима је уређења корпуса права за која запослени у јавном сектору имају циљ да се уреде на начин који изражава њихове потребе и интересе –нпр. уређење услова и одређивање броја дана плаћеног одсуства и других врста одсуства, уређење услова и броја дана за коришћење годишњег одмора, услова за остварење права на безбедности и здравља запослених, колективног осигурања запослених, начин и услови за остваривање права на солидарну помоћ запосленима и члановима њихових породица, уређење услова и висине накнаде за јубиларну награду запослених, уређење услова за заштиту појединих категорија запослених у случају доношење програма за решавање вишка запослених, уређењем услова за заштиту појединих категорија запослених које послодавца не може да прогласити технолошким вишком због материјално-

социјалног стања или сагледавајући социјално – економски положај запослених и друга питања.

Колективни радни односи успостављају се између колектива радника и колектива послодаваца. Они се успостављају у циљу уређивања и остваривања колективних права радника. Управо, колективна права радника су основни предмет колективних радних односа.

У питању су индивидуална права која се могу остварити само колективно, активношћу више радника (запослених лица) непосредно.²³⁴ Радник као појединац не може вршити ова права. Колективна права којима се штите колективни интереси запослених су:

- ❖ право на синдикално организовање,
- ❖ право на колективно преговарање,
- ❖ право на колективну акцију (право на штрајк и друга права),
- ❖ право на учешће у управљању (партципацију запослених)

У категорију колективних права послодаваца спадају:

- ❖ право на колективно преговарање,
- ❖ право на индустријску акцију (локаут)
- ❖ право на удруживање.

Колективна права, обавезе и одговорности уређују се законима, колективним уговорима и општим актима. То су међусобно повезана и условљена права, тако да се поједино право не може остваривати без другог (других) права - на пример право радника на колективно преговарање је условљено правом на синдикално организовање.

На овај начин долази и до развоја посебних права и обавеза између радника и послодаваца, својствених радном праву које је различито од општих норми утврђених у облигационом праву, и које се временом издвојило у самосталну грану права.

4.10 Право на удруживање и синдикално организовање

Слобода удружива, у најширем смислу, може се сврстати у ред грађанских слобода. Најважнији елементи слободе удруживања су слобода окупљања и слобода мишљења и изражавања. Индиректно, с њом је повезано и право на слободу и сигурност

²³⁴ Види опширније Извор Савез самосталних синдиката за град Зрењанини општине <http://www.sindikatzrenjanin.org/pojam%20ind.%20i%20kol.%20radnog%20odnosa.html> приступила 8.1.2018.године

лица и заштиту од произвољног хапшења и притвора и праведан судски поступак пред независним судом.²³⁵

Право на професионално удруживање запослених и послодаваца подразумева: (а) слободу, односно право, али не и дужност, запослених и послодаваца да оснују синдикате; (б) слободу запослених и послодаваца да по својој вољи ступају у синдикат или иступају из синдиката; (ц) слободу избора синдиката, у условима синдикалног плурализма, коме ће се приступити, односно слободу да се уопште не приступи синдикату.²³⁶

Слобода удруживања у циљу формирања синдиката је само један вид слобода удруживања уопште. Тамо где није гарантована слобода удруживања, не развијају се ни синдикалне организације радника. Однос између ове две врсте слобода је често потврђиван у међународној заједници уопште, а и у оквиру Међународне организације рада. Општа декларација о правима човека јемчи како опште право удруживања (чл. 20. ст.1) тако и његов посебан облик – синдикалну слободу.²³⁷

Ипак слобода удруживања, иако је дуго низ година разматрана као темељно људско право, усвојена је у Конвенцији (бр.87) о синдикалној слободи и заштити синдикалних права, а представља један од темељних докумената МОП-а, посебно у сфери људских права. Ту конвенцију допуњавају други документи МОП-а, а првенствено Конвенција (бр.98) о примени начела права организовања и колективног уговарања.²³⁸ Да би готово три деценије потом тачније 1978. године, била донета важна конвенција о слободи удруживања јавних (државних) службеника (бр. 151). У међувремену, донета је и најзначајнија Конвенција број 135 о заштити радничких представника 1971. године, потом и Конвенција број 154 о унапређивању колективног преговарања.²³⁹

Поред овога, слобода удруживања и право на колективно преговарање, су можда и најконтроверзнији, јер слобода формирања синдиката и преговарања са послодавцима повећава моћ радника у односу на моћ државе или предузетништва. Дајући радницима механизам за предлагање и преговарање о решењима проблема на радном месту, ова слобода заправо постаје предуслов за остваривање свих других стандарда рада.

²³⁵ K. Yokata International Standards of Freedom of Association for Trade Union Purposes, 1976 p. 315

²³⁶ Никола Тинтић, *Основи радног права*, Загреб, 1955. Стр.239

²³⁷ Александар Петровић, *Међународни стандарди рада*, Правни факултет у Нишу, Центар за публикацију, Ниш, 2010. стр. 96

²³⁸ International Labour Conventions ...op cit. Стр. 7 Службени лист ФНРЈ Међународни уговори 11/1958

²³⁹ Александар Петровић, *Међународни стандарди рада*, Правни факултет у Нишу, Центар за публикацију, Ниш, 2010. стр. 97

У оснивању и приступању синдикату и синдикалним организацијама не сме бити дискриминације, на основу врсте занимања или запослења. Та се права гарантују како радницима у индустрији, тако и онима у пољопривреди, радницима који раде на властитим средствима за производњу, као и онима у радном односу укључујући и јавне службенике.²⁴⁰

Забрањено је разликовање у погледу права на придруживање синдикатима на основу опште забрањених основа дискриминације (пол, раса, политичко мишљење итд.), укључујући и држављанство.²⁴¹

Повеља Европске уније о основним правима радника прокламује и право на колективно преговарање, при чему се оно не ограничава на националном нивоу, односно, прокламује се право на колективно преговарање на европском нивоу, што и јесте карактеристика комунитарног права.²⁴²

4.10.1 Уређење права на синдикално организовање у Републици Србији

Уставом Србије (чл.55) јемчи се слобода синдикалног удруживања и право да се остане изван сваког удружења. Удружења се оснивају без претходног одобрења, уз упис у регистар који води државни орган, у складу са законом.²⁴³

Према Општем колективном уговору Србије (чл. 50-52) запослени код послодавца имају право да, без претходног одобрења, образују синдикат, као и да му приступају под искључивим условима да се придржавају његовог статута и правила. Синдикат има право на доношење својих статута и правила, слободне изборе својих представника, организован начин управљања и деловања и формулисања свог акционог програма. Синдикат не може бити распуштен, или његова делатност обустављена или забрањена административним актом послодавца.²⁴⁴

Управо Закон о раду дефинише да се синдикатом, у смислу овог закона, сматра самостална, демократска и независна организација запослених у коју се они добровољно удружују ради заступања, представљања, унапређења и заштите својих професионалних,

²⁴⁰ N. Vaticos, *Droit international du travel*, 2 izd. ...Paris, 1983. G. Pr.248 citirani izveštaji MOR.

²⁴¹ Александар Петровић, *Међународни стандарди рада*, Правни факултет у Нишу, Центар за публикацију, Ниш, 2010. стр. 99

²⁴² Бојан Урдаревић – Утицај глобализације на међународне радноправне стандарде, докторска дисертација 2011. Године

²⁴³ *Устав Републике Србије*, ("Сл. гласник РС", бр. 98/2006)

²⁴⁴ Предраг Јовановић, *Право на професионално удруживање запослених и послодаваца у Србији*, Радно и социјално право, стр.5 XIII (I/2009)

радних, економских, социјалних, културних и других појединачних и колективних интереса.²⁴⁵

Право на организовање и слободно приступање синдикату кроз закон је уређено још и правом синдиката да се изјасни по одређеним ставовима о питањима за које је законом изричито утврђено да послодавац има обавезу да затражи или омогући синдикатима да се писаним путем изјасне (на усвајање правилника о организацији и систематизацији радних места код послодавца, уређење поступка и начина остваривања информисања синдиката о битним питањима, на упозорење у случају отказа уговора о раду запосленима који су чланови синдиката или запосленима које синдикат на то овласти, на поднету иницијативу за закључење колективног уговора код послодавца, на предлог програма о решавању вишка запослених и др.), а што је уређено чланом 16. Закона о раду.²⁴⁶

Закон штити запослене по основу сваког вида дискриминације, па и могуће дискриминације од стране послодавца по основу припадности синдикату или по основу обављања синдикалних функција у синдикату.

4.10.2 Право на синдикално организовање у јавном сектору

Слобода синдикалног организовања је део права на слободу удруживања уопште. Циљ овог удруживања јесте заштита чланова. Конвенције и препоруке МОП-а подвлаче значај индивидуалних и колективних слобода радника (запослених) и послодавца, као и њихових хармоничних односа. Овде је реч о основним правима.

Државни службеник има право да буде члан синдиката и професионалног удружења и њихових органа управљања.²⁴⁷

²⁴⁵ Закон о раду („Сл. гласник РС“ ,бр.24/05,61/05,54/09,32/13 , 75/14 и 13/17-УС), члан 6

²⁴⁶ Закон о раду („Сл. гласник РС“ ,бр.24/05,61/05,54/09,32/13 , 75/14 и 13/17-УС), члан 16, послодавац је дужан да:

- 1) запосленом за обављени рад исплати зараду, у складу са законом, општим актом и уговором о раду;
- 2) запосленом обезбеди услове рада и организује рад ради безбедности и заштите живота и здравља на раду, у складу са законом и другим прописима;
- 3) запосленом пружи обавештење о условима рада, организацији рада, правилима из члана 15. тачка 2) овог закона и правима и обавезама које произлазе из прописа о раду и прописа о безбедности и заштити живота и здравља на раду;
- 4) запосленом обезбеди обављање послова утврђених уговором о раду;
- 5) затражи мишљење синдиката у случајевима утврђеним законом, а код послодавца код кога није образован синдикат од представника кога одреде запослени.

²⁴⁷ Закон о државним службеницима, ("Сл. гласник РС", бр. 79/05, 81/05 - испр., 83/05 - испр., 64/07, 67/07 - испр., 116/08, 104/09, 99/14 и 94/17), члан 15

Такође, Законом о полицији, полицијским службеницима право на синдикално, професионално и друго организовање и деловање остварује се на законом утврђен начин.²⁴⁸

Законом о уређењу судова прописана је сходна примена порписа, везана за радно-правни статус и друга права. На обавезе и одговорности правосудне страже примењују се прописи који уређују радне односе државних службеника и намештеника, осим ако Законом о уређењу судова није другачије уређено.²⁴⁹

Право на синдикално и професионално удруживање прописано је чланом 26. Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе утврђује да службеник има право да буде члан синдиката и професионалног удружења и њихових органа управљања, а улога синдиката²⁵⁰ огледа се у дефиницији/уређењу да синдикат запослене штити и унапређује економска, социјална и друга права из радног односа. Овлашћени представник синдиката ужива заштиту у складу са општим прописом о раду.

4.10.3 Статусна питања везана за рад синдиката

Синдикат даном уписа у судски регистар стиче својство правног лица.²⁵¹

Правно лице према дефиницији подразумева, „организација која је ималац права и обавеза." Да би нека организација била правно лице, потребно је да се испуне следећи услови: (а) да спада у врсту организација које су подобне да буду правна лица (нпр. акционарско друштво, командитно друштво и др.); (б) да задовољи услове за правни субјективитет, предвиђене за врсту организација у коју спада (нпр. одређени улог чланова оснивача, писмени уговор о оснивању и др.) и (в) да јој правни субјективитет буде признат на начин предвиђен за њену врсту (нпр. упис оснивачког акта у судски регистар). Према структури правних лица, она се деле на удружења и установе. У зависности од циља делатности правног лица, разликују се профитна и непрофитна правна лица. Профитна

²⁴⁸ *Закон о полицији* („Службени гласник РС“ бр. 6/16), члан 169 (Полицијски службеници и остали запослени имају право на синдикално, професионално и друго организовање и деловање остварују на законом утврђен начин. Полицијски службеници не могу бити чланови политичких странака, не могу се страначки организовати, нити политички деловати у Министарству. Полицијски службеници не могу у униформи присуствовати страначким и другим политичким скуповима, изузев ако су радно ангажовани.)

²⁴⁹ *Закон о уређењу судова* ("Сл. гласник РС", бр. 116/2008, 104/2009, 101/2010, 31/2011 - др. закон, 78/2011 - др. закон, 101/2011, 101/2013, 106/2015, 40/2015 - др. закон, 13/2016 и 108/2016), члан 81 (На заснивање радног односа и на права, обавезе, оцењивање и одговорност правосудне страже примењују се прописи који уређују радне односе државних службеника и намештеника, ако овим законом није другачије).

²⁵⁰ Члан 7. Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе

²⁵¹ *Закон о раду* („Службени гласник РС“ бр.25/05, 61/05,54/09,32/13,75/14,17/17-УС И 13/17) члан 238. Синдикат и удружење послодаваца стичу својство правног лица даном уписа у регистар, у складу са законом и другим прописима.

правна лица обављају делатност са искључивим циљем остваривања добити. Она су, по правилу, организована у облику трговачких друштава. Код непрофитних правних лица (установе или непрофитна удружења) недостаје један од следећих критеријума: вршење делатности уз одређену накнаду, на тржишту, на систематски начин и њено обављање као основне делатности.²⁵²

4.11 Професионална удружења послодаваца и синдиката

Ако синдикалне и послодавачке организације посматрамо као посебне врсте непрофитних удружења, значајно је да се овај појам дефинише. Тако, „удружење је врста правног лица коју чине чланови који су се удружили ради остваривања неког свог заједничког циља. Примери удружења су: акционарско друштво, командитно друштво, задруга, политичка странка и др. Значајна је посебно подела на лична и корпоративна удружења. Лично удружење нпр. ортачко друштво, командитно друштво, обележава јака лична веза између члана и удружења и између чланова међусобно. Чланови таквог удружења одговарају својом целокупном имовином за обавезе удружења. Корпоративно удружење (нпр. акционарско друштво, друштво са ограниченом одговорношћу, задруга, политичка странка и др.) карактерише слаба персонална веза између члана и удружења и чланова међусобно. За обавезе удружења, чланови одговарају до висине својих улога, у имовини удружења.“²⁵³

4.12 Социјални дијалог и колективно преговарање

Социјални дијалог је збирни појам који покрива веома различите форме и садржаје дијалога (партиципација) и преговора (колективно преговарање) два, три или више актера вођених с циљем да се постизањем договора допринесе друштвеном развоју и поспешу социјална стабилност.²⁵⁴ Функционише тако што се формирају мешовита (трипартитна, бипартитна или вишепартитна тела) у оквиру којих запослени имају могућност да изразе своје мишљење или учествују у одлучивању о питањима која су битна за њихов социјални положај – на нивоу предузећа, општине, региона и целе земље. Према Међународној организацији рада социјални дијалог чине „Све врсте преговора,

²⁵² Г. Илић-Попов, Ђ.Павловић, *Лексикон јавних финансија*, Завод за унапређење и рентабилност пословања, Београд, 2003. ISBN 86-82063-06-9

²⁵³ Г. Илић-Попов, Ђ.Павловић, *Лексикон јавних финансија*, Завод за унапређење и рентабилност пословања, Београд, 2003. ISBN 86-82063-06-9

²⁵⁴ Ово је нешто сажета дефиниција преузета из С: Михаиловић, З:Стојиљковић, *Стање социјалног дијалога на локалном нивоу у Србији*, Schweizerisches Arbeiterhilfswerk, Oeuvre suisse d'entraide ouvriere(akcenat na levo)re, Swiss Labour Assistance, Београд, 2006. Стр.3

консултација и размена информација између, или међу представницима владе, послодаваца и радника о питањима од заједничког интереса“.²⁵⁵

Различите форме бипартитног социјалног дијалога, попут праксе колективног преговарања и склапања колективних уговора, али и процедуре за мирно решавање спорова, односно тела за посредовање, мирење и арбитражу заиста могу бити и развојно целисходне и водити успостављању социјалног мира и кохезије.²⁵⁶

Посматрајући колективно преговарање као процес који третирамо у ужем смислу, подразумева само учешће „индустријских страна“ тј. представника послодаваца и запослених и оно је карактеристично за грански ниво преговарања или колективно преговарање на нивоу предузећа.²⁵⁷

4.12.1 Појам социјалног дијалога

Када посматрамо значај социјалног дијалога за једну заједницу, она се огледа пре свега, у постојању воље за дијалогом и договором и решавање проблема путем разговора и заједничког тражења решења, а без тежње да се једнострано наметну одређена решења. Управо из тих разлога трипартитна радна тела у органима управе показују своју специфичност у поступању и доношењу управних аката (нпр. решења о утврђеној репрезентативности конкретне синдикалне организације) при чему се о поднетом захтеву одлучује од стране три партнера – репрезентативних синдиката, репрезентативне послодавачке организације и од стране представника државних органа који консензусом решавају о одређеном питању, а на основу овлашћења која произилазе из законом и подзаконским актима утврђених надлежности и уз разматрање доказа којим се захтева потврђивање постојања одређеног правног стања, а то је постојање репрезентативности.

Кроз укључивање државних органа у социјални дијалог почива на чињеници да се она јавља у вишеструкој улози медијатора и регулатора дијалога али и, у функцијама јавног предузетништва и послодаваца, као и великог наручиоца добара и услуга, значи његовог више него равномерног учесника.²⁵⁸

²⁵⁵ Видети више на Интернет адреси МОП (www.ilo.org) у tkstu : About the ILO, Social dialogue.

²⁵⁶ З.Стојиљковић, З.Ристић, Б.Јовановић, Социјални дијалог, Београд 2010, УГС Независност. Цит. Стр. 15

²⁵⁷ Весна Симовић -Колективно преговарање у међународним стандардима и позитивним прописима у Црној Гори- Публикација рађена у издању Социјалног савјета Црне Горе, октобар, 2011. године

²⁵⁸ З.Стојиљковић, З.Ристић, Б.Јовановић, Социјални дијалог, Београд 2010, УГС Независност. Цит.

Још један републички орган своје одлуке доноси консензусом, кроз консултације и усаглашавање репрезентативних социјалних партнера а то је Републички социјално економски савет.

Као републички орган Републички социјално економски савет, можда као најважнији посао који обавља је доношење одлуке о износу минималне цене рада у Републици Србији на основу члана 112. Закона о раду („Службени гласник РС“, бр: 24/05, 61/05, 54/09, 32/13 и 104/14). Доношењу одлуке претходе трипартитни преговори, консултације социјалних партнера који имају утврђену репрезентативност и који као такви партиципирају у раду Савета. При утврђивању минималне цене рада полази се нарочито од: егзистенцијалних и социјалних потреба запосленог и његове породице изражених кроз вредност минималне потрошачке корпе, кретања стопе запослености на тржишту рада, стопе раста бруто домаћег производа, кретања потрошачких цена, кретања продуктивности и кретања просечне зараде у Републици. Минимална цена рада утврђује се по радном часу, без пореза и доприноса.²⁵⁹

Трипартитни процес, механизам и институције имају по правилу, саветодавну и консултативну улогу и статус и базирају се на доношењу мишљења, препорука и одлука консензусом.²⁶⁰ У трипартитни социјални дијалог у који су, поред представника репрезентативних синдиката и асоцијација послодаваца, укључени и представници власти на одговарајућим нивоима државне организације (укључив ту и међународне организације попут Међународне организације рада и националне регионалне интеграције) омогућава партиципацију и укључености социјалних партнера и у креирању нормативног оквира и оперативне економске и социјалне политике. Различите форме бипартитног социјалног дијалога, попут праксе колективног преговарања и склапања колективних уговора, али и процедуре за мирно решавање спорова, односно тела за посредовање, мирење и арбитражу заиста могу бити и развојно целисходне и водити успостављању социјалног мира и кохезије.²⁶¹

Социјални дијалог се на различитим нивоима изједначава са трипартитном сарадњом. Трипартитна сарадња је у основи начин постизања компромиса између економских и социјалних императива који су прихватљиви за сва заинтересована лица.

²⁵⁹ Члан 112. Закон о раду („Службени гласник РС“, бр: 24/05, 61/05, 54/09, 32/13 и 104/14)

²⁶⁰ З.Стојиљковић, З.Ристић, Б.Јовановић, *Социјални дијалог*, Београд 2010, УГС Независност, стр. 15

²⁶¹ З.Стојиљковић, З.Ристић, Б.Јовановић, *Социјални дијалог*, Београд 2010, УГС Независност, стр. 15

Различити облици трипартитне сарадње (укључујући и неформална решења) су посебно прикладни у случају озбиљне кризе, незаобилазно су средство којим се обезбеђује боље старање о социјалним питањима на националном нивоу.

4.12.2 Улога социјалног дијалога

Социјални дијалог чини битни конститутивни елемент, стуб модерне демократије, само под условом да су његови учесници заиста вођени добром вољом, међусобним поверењем и настојањем да у друштву промовишу и шире дух уважавања интересних разлика и културу толеранције.²⁶²

У основи успешног социјалног дијалога заправо стоји потреба успостављања социјалног партнерства за демократске промне и развој свести „да смо сви на истом броду“ односно да постоји, уз све разлике, зона заједничког интереса послодаваца, синдиката и владе да се дође до стабилног и динамичког привредног и друштвеног развоја.²⁶³

Социјални дијалог би требао да буде основни вид предупређења, али и решавања радних спорова. Он не сме бити само задовољење форме већ суштинско усаглашавање ставова. И поред знатног институционализованог развоја социјалног дијалога, у Србији није дошло до његовог значајнијег коришћења ради разрешавања радних спорова.²⁶⁴

Кроз социјални дијалог могуће је постићи и остварити одредење за укључивање кључних интересних група у процес формирања политике, односно за постизање хармонизације и усклађивања друштвених процеса и односа. Интересне скупине треба да буду организоване у мали број специјализованих, релативно бројних и хијерархијски, на националном плану добро организованих организација, које располажу довољно репрезентативном преговарачком моћи и капацитетима за доношење и реализовање одлука. Социјални дијалог и демократско разматрање кључних проблема кроз хармонизацију и усклађивање друштвене политике показатељ је да одлучивање консензусом социјални дијалог чини елементом ширег, консенсуалног модела и разумевања демократије. Социјални дијалог је доказ демократског корпоративизма који се јасно разликује од тоталитарног

²⁶² З.Стојиљковић, З.Ристић, Б.Јовановић, *Социјални дијалог*, Београд 2010, УГС Независност, стр.8

²⁶³ З.Стојиљковић, З.Ристић, Б.Јовановић, *Социјални дијалог*, Београд 2010, УГС Независност, стр.10

²⁶⁴ Д. Вујасиновић Дучић, М. Шошић, Р. Брајковић, С. Киковић, С. Будимчевић, *Истраживање о мирном решавању радних спорова у Београду, Новом Саду и Нишу (с посебним освртом на пољопривреду, прехрамбену, дуванску индустрију и водопривреду, грађевинску и индустрију грађевинског материјала, хемiju и неметале)*, СР-каталогизација у публикацији Народне библиотеке Србије, Београд, 2013, стр. 10

правила- један народ, партија, синдикат и организација послодаваца, али и од некоординираног, компетитивног и разметљивог плурализма интересних група.²⁶⁵

Успешан и ефикасан социјални дијалог није могућ без одговарајућих специфичних институција и механизма. Важан део настанка социјалног дијалога у развијеним земљама Европе и света је постепени процес успостављања и развоја одговарајућих механизма и институција. Генерални приступ, организациони принципи и структура институција су огледало реалних интереса и друштвене моћи социјалних партнера – учесника социјалног дијалога.²⁶⁶

4.13 Право на штрајк (опште одређење)

Штрајк се најпре јавио као социјали фактор и израз радничке солидарности. То је био незаконит метод решавања колективних радних спорова, што је имало за последицу кривичноправну и грађанскоправну одговорност учесника. Са признавањем права на синдикално организовање и стицајем права на колективно преговарање, дошло је до признавања слободе штрајка, да би најзад било признато и право на штрајк. Право на штрајк се потом издиже у ранг уставног права. Данас је признато као фундаментално социјално право.²⁶⁷

Пољски Закон о колективним радним споровим из 1991. године дефинише штрајк као колективни прекид рада радника, предузет ради решавања интересног спора у вези услова рада, плата, социјалних давања као и права и интереса радника и осталих који имају право на синдикално организовање.²⁶⁸

Тицијано Треј, професор радног права из Италије сматра да је штрајк колективна, привремена обустава рада радника чији је циљ притисак на друге ради заштите интереса и права радника. Већина теоретичара радног права у европским земљама на сличан начин дефинише штрајк.²⁶⁹

Из свих ових дефиниција штрајка могу се извући заједничка, битна обејежја: привремени и колективни прекид рада, предмет штрајка је везан за питања која могу бити

²⁶⁵ Зоран Стоиљковић, Зоран Ристић, Бранислав Јовановић, *Социјални дијалог*, Београд 2010.

²⁶⁶ Дарко Маринковић, *Свет рада – стари изазови у новом добу*, 2012, стр.67

²⁶⁷ Бранко Лубарда, *Решавање колективних радних спорова-методи и институције*, Београд, 1998, стр. 153-154

²⁶⁸ Види опширније: Дарко Маринковић, *Свет рада- стари изазови у новом добу*, Висока струковна школа за предузетништво Београд, 2012. ИСБН 978-86-86707-54-3, стр. 111

²⁶⁹ Види опширније: Дарко Маринковић, *Свет рада- стари изазови у новом добу*, Висока струковна школа за предузетништво Београд, 2012. ИСБН 978-86-86707-54-3, стр. 115

предмет колективног преговарања (уже схватање) или за питања економско-социјалне природе (шире схватање), циљ штрајка је решавање колективног радног спора у корист радника (уже схватање) или остваривање ширих економско-социјалних, професионалних и политичких интереса (шире схватање).²⁷⁰

Штрајк се може организовати у:

1) предузећу или другом правном лицу, односно у њиховом делу или код физичког лица које обавља привредну или другу делатност или услугу или

2) у грани и делатности, или

3) као генерални штрајк. Штрајк се може организовати и као штрајк упозорења, који може трајати најдуже један сат.²⁷¹

У земљама које су прихватиле концепт штрајка као право синдиката, разумљиво је да се по правилу предвиђа и клаузула очувања мира, било законским путем било, колективним уговорима о раду. Обавеза чувања мира (peace-keeping obligation, friendspflicht) може се предвидети законским путем (на пример сходно Закону о заједничком регулисању радног живота из 1976. године у Шведској) док је колективни уговор на снази, а још чешће се предвиђа самим колективним уговором (у облигационом делу), што је уобичајена пракса у Немачкој, Аустрији, Јапану, скандинавским земљама, САД. Насупрот томе, у Великој Британији из разлога који произилазе из прихваћеног *sui generis* концепта штрајка, а у Италији и Француској због тога што је прихваћен концепт штрајка као право радника, колективним уговорима се по правилу не предвиђа клаузула очувања мира. Одсуство праксе уговарања клаузуле очувања мира у великој мери је израз традиције, и због тога што се сматра повредом права на штрајк као јавног права (јавне слободе). Одрцање од права (апсолутног социјалног) јавног поретка није могуће. Стога, одредба колективног уговора о раду у апсолутној обавези мира, или изјава радника о одрицању од овог права приликом закључивања уговора о раду, сматра се ништавом.

4.13.1 Право на штрајк у међународном радном праву

Први међународни уговор универзалног карактера који је експлицитно признао право на штрајк је Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима из 1966. године (ступио на снагу 1976). Извесна ограничења права на штрајк могу се

270 Бранко Лубарда, *Решавање колективних радних спорова-методи и институције*, Београд, 1998, стр. 165

271 Рајко Косановић, *Синдикалне теме*, НИП "Радничка штампа", Београд, 2009, стр. 63

предвидети у погледу припадника војске, полиције и државне управе (члан 8. став 2. Пакта).²⁷²

На регионалном плану, право на штрајк је експлицитно признато Међуамеричком повељом о социјалним гаранцијама из 1948. године (члан 27) и Европском социјалном повељом из 1961. (члан 6), а затим и Повељом заједнице о основним социјалним правима радника из 1989. године.

Право на штрајк се сматра имплицитно признатим правом у више конвенција Међународне организације рада, које се заједнички називају Конвенције о слободи удруживања.²⁷³ То су Конвенција број 87 из 1948. године Конвенција о слободи удруживања и заштити права на организовање, затим Конвенција број 98 из 1949. године о праву на организовање и слободу колективног преговарања, Конвенција број 151 из 1971. године- Конвенција о слободи удруживања и поступцима утврђивања услова рада у јавном сектору (коју Србија није ратификовала), Конвенција број 154 из 1981. године, Конвенција о колективном преговарњу.²⁷⁴ Све наведене конвенције уређују декларативно право на колективно преговарање и право на штрајк. Због карактера норми у овим конвенцијама, који је општи (декларативни) карактер, до признања права на штрајк, дошло се тумачећи ове конвенције и признајући право синдикалним организацијама да организују и воде своје активности и акције, међу којима и штрајк, као колективну активност и активност синдиката.²⁷⁵

На основу ратификованих наведених конвенција које уређују право на слободу удруживања и право на колективну акцију, свака земља чланица је слободна да у свом националном законодавству уреди право на штрајк према својим потребама и свом унутрашњем правном поретку. О примени закона о штрајку земље чланице достављају периодичне извештаје Генералном секретаријату (Одборима за примену конвенција)

²⁷² Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима је усвојен и отворен за потписивање и ратификовање, или приступање, резолуцијом Генералне скупштине Уједињених нација 2200 А(XXI) од 16. децембра 1966. године. Пакт је ступио на снагу 3. јануара 1976. године када је потребних 35 држава депоновало инструменте о ратификацији или приступању. Пакт је међународни инструмент о људским правима легислативног карактера. Његовим одредбама утврђена су индивидуална и колективна права и одређене мере за надзор над њиховим поштовањем. <http://www.ljudskaprava.gov.rs/sh/node/19967> - приступила 15.12.2017. г.

²⁷³ Д. Паравина, *Међусобна условљеност обавеза и права из радног односа*, Радно и социјално право, бр. 3-6/1998, стр. 22; наведено према Бранко Лубарда, *Решавање колективних радних спорова-методи и институције*, Београд, 1998, стр. 160

²⁷⁴ Види опширније: Бранко Лубарда, *Решавање колективних радних спорова-методи и институције*, Београд, 1998, стр. 158-161

²⁷⁵ Б. Радић, *Штрајк- право радника у законодавству РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ*, 2009, Златибор

приликом извештавања о примени права запослених кроз ратификоване конвенције . Конвенције дају само најшири оквир одређеног права, а земље чланице су слободне да кроз своје национално законодавство нађу одређену меру примене међународне конвенције.²⁷⁶

Комитет експерата за примену конвенција и препорука Међународне организације рада предвиђа и признаје, поред несумљивог права на колективно преговарање и право на штрајк, као значајно колективно право запослених. Право на штрајк се признаје као легитимна акција радника у одбрани својих професионалних интереса.²⁷⁷

4.13.2 Право на штрајк по Европској социјалној повељи

Европска социјална повеља признаје право на штрајк у случају интересних колективних спорова, уз ограничења која могу произаћи из колективних уговора о раду (нпр. клаузула очувања мира).²⁷⁸

Право на штрајк дефинише члан 6. Европске социјалне повеље. Овај члан, у складу са концептом уређивања индустријских односа на начелима социјалног мира, инсистира пре свега, на јачању механизма колективног преговарања и у том смислу обавезује земље потписнице:

- да подстичу међусобно консултовање радника и послодаваца;
- да подстичу и стварају услове да се сви међусобни односи, права и обавезе између послодавачких и радничких организација регулишу колективним уговорима;
- да подстичу установљавање и коришћење мирне и арбитраже као и мирних начина решавања колективних радних спорова.

Исто тако, државе потписнице Повеље обавезне су да у свом националном законодавству признају радницима и послодавцима право на колективну акцију, укључујући право на штрајк, које може бити ограничено само одредбама одређених колективних уговора.

Ова одредба је карактеристична, јер представља јасан пример односа између радног законодавства и колективних уговора, а то је да радно законодавство дефинише минималне стандарде, а сва друга питања, укључујући и услове вођења штрајкачке борбе препушта се колективном преговарању и колективним уговорима.

²⁷⁶ Бранко Лубарда, *Решавање колективних радних спорова-методи и институције*, Београд, 1998, стр. 164

²⁷⁷ Бранко Лубарда, *Решавање колективних радних спорова-методи и институције*, Београд, 1998, стр. 161

²⁷⁸ Бранко Лубарда, *Решавање колективних радних спорова-методи и институције*, Београд, 1998, стр. 159

Европска социјална повеља даје право земљама потписницама да законом уреде питање штрајка. При томе законом се не може ограничити право на штрајк, односно не могу се прописати стандарди испод ових дефинисаних у Повељи, осим у следећим случајевима заштите јавног интереса:

- заштите слобода и права других особа;
- заштите националне сигурности;
- заштите јавног морала и здравља.²⁷⁹

Земље које ратификују овај акт, у обавези су да обезбеде да национално законодавство неће угрозити нити угрожавати слободу радника и послодаваца да стварају локалне, националне и међународне организације за заштиту својих економских и социјалних интереса и да се придружују тим организацијама. Земље потписнице могу да ограниче ово право у погледу припадника војске и полиције, с тим да ово ограничење и домет до ког ће се примењивати у погледу лица у овој категорији мора бити тачно одређено у националном законодавству или другом пропису.²⁸⁰

4.13.3 Надзор над применом Закона о штрајку

Закон о штрајку Републике Србије²⁸¹ чланом 1, дефинише штрајк као прекид рада који запослени организују ради заштите својих професионалних и економских интереса по основу рада. Запослени слободно одлучују о свом учешћу у штрајку.

Надзор над применом Закона о штрајку врши инспекција рада. Инспектору рада послодавац код кога је организован штрајк, штрајкачки одбор, као и представници репрезентативног већинског синдиката организатора штрајка, или другог синдиката који организује штрајк и радници, су дужни да омогуће вршење надзора, преглед просторија, увид у документацију и несметан рад и да му обезбеде податке и документацију потребну за обављање инспекцијског надзора.

Инспектор рада записник о извршеном инспекцијском прегледу и радњама уручује и доставља послодавцу, штрајкачком одбору, репрезентативном синдикату или другом синдикату који организује штрајк.

²⁷⁹ Види опширније: Дарко Мариковић, *Свет рада- стари изазови у новом добу*, Висока струковна школа за предузетништво Београд, 2012. ИСБН 978-86-86707-54-3, стр. 117

²⁸⁰ Б. Радић, *Штрајк- право радника у законодавству РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ*, 2009, Златибор

²⁸¹ *Закон о штрајку*, ("Сл. лист СРЈ", бр. 29/96 и "Сл. гласник РС", бр. 101/2005 - др. закон и 103/2012 - одлука УС), члан 1

Ако утврди да је актом или радњом послодавца повређен закон или други пропис, инспектор рада је овлашћен да до доношења правоснажне одлуке суда, решењем одгоди извршење одлуке послодавца о отказу уговора о раду или удаљењу радника са рада, организатора штрајка односно учесника у штрајку. Ово решење се доставља послодавцу, штрајкачком одбору, односно репрезентативном већинском синдикату и запосленом, и против истог је могуће уложити жалбу која не одлаже извршење решења.

Против решења донесеног по жалби може се покренути управни спор, код надлежног суда.²⁸²

Закључак: утицај социјалног дијалога и прихватања консултација запослених и послодаваца (генерално) али и чињеица да се ова универзална права примењују и у државним органима приликом остваривања неких права запослених, јасно показује да се процес консултација и инфоермисања приближава праву остваривања демократских процеса у друшву.

4.14 Право на информисање и партиципацију

4.14.1 Одређење појма информисања и партиципације запослених

Информисање запослених о битним дешавањима код послодавца је највише распрострањени облик партиципације, пошто представља најмањи степен мешања у одлучивање послодавца. Зато га послодавци најлакше прихватају. Веома је често нпр. код технолошких промена, трансфера предузећа.

Консултовање подразумева саветовање са запосленима приликом доношења важних одлука у предузећима, као и на нивоу територијалних државних јединица (нпр. о доношењу радног и социјалног законодавства). Нарочито је развијено у Немачкој, Француској, Данској, а у виду социјално-економских савета заступљено је данас у скоро свим европским земљама.

Саодлучивање садржи могућност заједничког доношења одлука послодаваца и представника запослених о социјалним питањима у предузећу и друштву. Функционише најчешће тако што се одређен број представника запослених бира у органе управљања предузећа. Овај тип саодлучивања заступљен је у многим земљама (нпр. Немачкој, Аустрији, Холандији). Постоји и код нас, пошто је учешће запослених у управном и

²⁸² Б. Радић, *Штрајк- право радника у законодавству РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ*, 2009, Златибор

надзорном одбору било предвиђено у Закону о предузећима из 1996. године²⁸³, који је додуше престао да се примењује, али су органи конституисани у складу са тим законом наставили да функционишу у непромењеном саставу. У последње време овај вид партиципације све више се развија у области заштите и безбедности здравља на раду запослених.²⁸⁴

Ипак, и даље је законом прописана обавеза учешћа, односно партиципације представника запослених у органима управљања јавних предузећа, која су у ширем смислу речи припадници јавног сектора.

Закон о јавним предузећима одређује обавезу избора, односно бирања представника запослених у надзорни одбор (свих) јавних предузећа, оних чији је оснивач Република и оних јавних предузећа чији је оснивач јединица локалне самоуправе. Представник запослених у надзорном одбору²⁸⁵ мора испуњавати услове из појединих чланова (18. и 19.) Закона о јавним предузећима, која се одnose на представнике оснивача који се бирају у надзорни одбор јавног предузећа. Представници запослених предлажу се у надзорни одбор на начин утврђен статутом јавног предузећа. Надзорни одбор, директор и извршни директор не могу предлагати представника запослених у надзорном одбору.²⁸⁶

Такође, Законом о јавним службама предвиђено је да су органи управљања у јавним службама у установама - директор, надзорни и управни одбор, а члан 20. Закона о јавним службама прописује да управни одбор има најмање три члана, број чланова и састав управног одбора утврђује се актом оснивача, а у управни одбор именује се и чланови из реда запослених у установи.²⁸⁷

На основу наведеног јасно је да кроз учешће у раду органа управљања представници запослених партиципирају и учествују у доношењу свих одлука органа управљања како у јавним службама, тако и у јавним предузећима чији је оснивач Република или јединица локалне самоуправе.

²⁸³ Закон о предузећима (Службени гласник СРЈ бр.29/96, 33/96, 29/97, 59/98,77/99,36/02)

²⁸⁴ С. Јашаревић, *Партиципација према правним стандардима МОР, ЕУи Србије*, Радно и социјално право стр.65-82 г. 1/2009

²⁸⁵ Члан 20. Закон о јавним предузећима („Службени гласник РС“ бр.15/16)

²⁸⁶ 20.став 2. Закон о јавним предузећима („Службени гласник РС“ бр.15/16)

²⁸⁷ Члан 20 став 2. Закона о јавним службама („Службени гласник РС“ бр. 42/91,71/94,79/05 –др. закон, 81/05 – исп.др. закон, 83/05 –исп.др. закон и 83/14-др. закон)

4.14.2 Право на информисање о раду државних органа уопште

Тренутно је према члану 76. Закона о државној управи²⁸⁸, јавности омогућено упознавање са радом државних органа преко средстава јавног информисања. Међутим, како је једно од основних обележја савремених демократских држава развијено цивилно друштво, које подразумева учествовање заинтересоване јавности у отвореном дијалогу, сарадњи и партнерству са органима државне управе у поступцима доношења прописа, може се закључити да би допуна Закона о државној управи представљала корак даље у обезбеђивању услова за успешније учешће заинтересоване јавности у процесу доношења прописа чиме би се обезбедила транспарентност али и унапредио квалитет законодавног процеса.

Према предложеној измени чл. 77. Закона, укључивање јавности у процес припреме нацрта закона и других аката, подразумева следеће основне облике:

- 1) општа обавеза укључивања јавности у процес припреме нацрта аката из делокруга министарстава и посебних организација;
- 2) општа обавеза објављивања обавештења о отпочињању припреме нацрта закона;
- 3) објављивање документа Полазних основа, у одређеним случајевима;
- 4) општа обавеза реализације консултација са заинтересованом јавношћу у радној фази припреме нацрта закона, у складу са његовим предметом и дејством; иста обавеза се у одређеним случајевима односи на подзаконске акте;
- 5) обавеза спровођења јавне расправе, у погледу измена закона којима се битно мења правни режим у једној области или којима се уређују питања која посебно занимају јавност (ближе се уређује Пословником Владе);
- 6) сходна примена наведених облика укључивања јавности у процес припреме докумената јавних политика.

Обезбеђивање услова за укључивање заинтересоване јавности у процес креирања политика, а нарочито у процес припреме закона, прописа и других аката, као активности које у склопу свог делокруга остварују министарства и посебне организације, представља категоријални императив демократског поретка. Отвореност и партиципативност у раду органа државне управе омогућава транспарентност, предвидљивост, одговорност, већи квалитет у раду, као и ефикасаност. Као носиоци процеса артикулације одређених захтева

²⁸⁸ Закон о државној управи, ("Сл. гласник РС", бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010 и 99/2014)

или интереса јављају се организације цивилног друштва, шире асоцијације или други облици организовања и представљања, који траже одговарајући начин да поставе питања од значаја за процес законодавне иницијативе, као и да дају конкретна решења и предлоге. Посебан значај у погледу унапређења отворености и непосредног укључивања организација цивилног друштва, као и других репрезентативних представника заинтересоване јавности, у раду органа државне управе у процесу законодавне иницијативе, као и припреме других прописа, планских аката, стратегија и акционих планова, представља стварање већег степена прихватања дефинисаних предлога законских решења, креирање усклађених и координисаних јавних политика, с једне стране, односно снижавање или уклањање друштвених конфликта у вези са овим предлозима, с друге стране.

Европска комисија (ЕК) посебно заговара „укључивање организованих друштвених интереса у неформалне процедуре доношења одлука” као дела његове прогресивне стратегије за активирање са циљем да се осмисле тачке за актере учешћа цивилног друштва претежно у наднационалном формулисању политика. Овај став је представљен у Белој књизи о европској управи (*European Governance White Paper*), документу који је оријентир за постепени напредак укључивања цивилног друштва у креирању политика ЕУ. Овај документ наводи општу потребу да се стимулише активно учешће и да се упозна са потребама и очекивањима грађана кроз бољи квалитет, релевантност и ефикасност политика ЕУ са циљем да се „креира уверљивији крајњи резултат и створе институције које спроводе политике.” У овом смислу, вредно је поменути интернет систем консултација инициран од стране европске Комисије преко платформе „Твој глас у Европи” (*Your Voice in Europe*) која позива на консултације, дискусије и друге инструменте за изјашњавање током фазе формулисања политика.

Основни циљ законске измене је дефинисање учешћа јавности у припреми закона, прописа и других аката, као нове законске категорије, која подразумева, поред уобичајене форме јавне расправе, два нова облика спровођења:

- благовремено обавештавање јавности о иницирању процеса законских измена (обавештење о отпочињању процеса, објављивање Полазних основа);
- реализацију транспарентног и партиципативног процеса консултација у радној фази припреме нацрта закона.

Очекиване последице предложених измена су, на првом месту, квантитативна промена, повећање учешћа представника цивилног друштва у процесима припреме аката, повећање броја интеракција, односно достављених критичких ставова у погледу закона или

прописа у припреми. С друге стране, очекује се већи квалитет у раду органа државне управе, на основу достављених предлога, аналитичких докумената или других релевантних прилога које обезбеђују организације цивилног друштва и други представници заинтересоване јавности, а којима се аргументују ставови дати у њиховим предлозима, сугестијама или коментарима.

Коначно, остваривањем већег степена партиципативности у процесу дефинисања регулаторних решења, постиже се изградња поверења у институције система и мотивисање грађана за укључивање и учешће у процесу дефинисања јавних политика што је несумњиво од великог значаја за друштво у целини. Такође, учешћем грађана у анализи, планирању и креирању јавних политика обезбеђује се потребно јединство које за резултат има спровођење и најсложенијих реформских процеса. Свест о неопходности успостављања сарадње и дијалога између државе и грађана у различитим сферама друштвеног живота и афирмација ове идеје, додатно су унапређени усвајањем *Кодекса добре праксе за грађанско учешће у процесу доношења одлука* на Конференцији INGOs Савета Европе, 1. октобра 2009. године, који нуди читав спектар добрих пракси и смерница за даљи развој и унапређење односа у демократском процесу. Кодекс значајно доприноси и транспарентности како општег оквира, тако и појединачних принципа и услова за грађанско укључивање у доношење одлука.

Категорије субјеката које су суштински заинтересоване за предложене измене, јесу организације цивилног друштва и други организациони облици заинтересоване јавности за процес припреме закона и других прописа. Овај утицај се огледа у стварању предиспозиције за већи степен њиховог непосредног учешћа у процесу креирања регулаторних решења, путем јавних расправа и потпуне доступности нацрта аката, у адекватној фази припреме тих аката.

Кроз постизање опште информисаности јасно је да се постиже и боља информисаност и запослених у државној управи о свим прописима који се односе на уређење њиховог радно-правног статуса и питања битних за њихов рад.

4.14.3 Партиципација запослених у државној управи

„Participare“ на латинском значи учествовати, суделовати. Термин „партиципација“ се у радном праву користи као интегрални појам за све видове учешћа запослених у управљању и одлучивању. У енглеском се поред појма „workers participation“

користи и термин коддетерминција („co-determinacion“). Код коддетерминације ради се о преводу израза из немачког језика, где је настала модерна партиципација.²⁸⁹

Под радничком партиципацијом се примарно подразумевају неформални и формални процеси установљени у предузећима, код којих запослени или њихови представници учествују са руководством предузећа, на кооперативној основи, у решавању питања од заједничког интереса.²⁹⁰ Изложена дефиниција одговара појму партиципације у ужем смислу, као сегменту „индустријске демократије“, врсте демократије која се примарно односи на процесе усаглашавања ставова у предузећима. Међутим, партиципација запослених је одавно превазишла оквире предузећа. У многим развијеним земљама тржишне економије она је постала базични инструмент „економске демократије“, демократије у сфери свих друштвених односа у економији у коју су укључени запослени.

У модерном, „пост-индустријском друштву“ учешће запослених се не ограничава само на доношење одлука у предузећу, већ се уводи на свим пословно-територијалним нивоима државе. Партиципација је уз колективно преговарање постала главна полуга „социјалног дијалога“.²⁹¹

Примера ради, учешће запослених у одлучивању о организацији радног процеса, условима рада, зарадама, расподелом профита, може имати значајно стабилизујуће али и мобилизацијско и интегративно дејство.

На првом месу, ради се о два основна облика, партиципација запослених у пословном животу и активностима и односима у предузећу: а)учешћу запослених у одлучивању о организацији радног процеса, условима рада, зарадама и б)финасијским резултатима предузећа.

Партиципација самих запослених има дакле два главна облика: учешће у управљању предузећем и учешће у финасијским ефектима корпорације.

У погледу учешћа у управљању могуће је разликовати :

²⁸⁹ С. Јашаревић, *Партиципација према правним стандардима МОП, ЕУи Србије, Радно и социјално право*, 2009. стр. 65-82

²⁹⁰ Наведна дефиниција је преузета из:G.Arrigo &G.Casale, *Glossary of Labaur Law and Industrial Relations*, International Labour Organization, Geneva, 2005. str.264. Види опширније С. Јашаревић - исто

²⁹¹ С. Јашаревић, *Партиципација према правним стандардима МОП, ЕУи Србије, Радно и социјално право*, 2009. стр. 65-82

- земље у којима се учешће запослених у управљању своди на информативну, саветодавну и консалтативну улогу и статус, пре свега у домену услова рада, заштите на раду, (Белгија, Шпанија, Велика Британија):
- праксу саодлучивања у којој је представничким органима радника дата реална моћ доношења одлука, пре свега о персоналним и социјалним питањима, као и могућност да пред судовима оспоравају одлуку послодавца (Немачка и Холандија);
- земље у којима је предвиђено учешће представника запослених у управним и надзорним одборима, под условом да запошљавају одређени број радника најчешће преко петсто (Немачка и Шведска).²⁹²

Партиципацијом послодавац не губи саму контролу над процесом одлучивања јер се она у суштини своди само на саветодавну улогу радника, а не на моћ запослених да мериторно одлучују. Поред тога, партиципација има свој „социјално-радни легитимитет“ који зависе из чињенице да запослени целокупну своју личност уграђују у процес рада, посвећујући некад привременом субјекту цео свој радни век. Зато је праведно да имају могућност да искажу свој став о битним питањима која се тичу њиховог положаја. Уочено је и да патриципација доноси многе користи не само запосленима, већ послодавцу и целом друштву – то је тзв. економски, психолошки, социјални легитимитет партиципације. Добре стране увођења партиципације су 1)боља мотивација запослених, 2)повећавање квалитета и продуктивности рада, 3)ефикасније прилагођавање променама, 4)квалитетније управљање, 5) “разотуђење“ радне снаге, 6) успешнија интеграција радне снаге и повећање лојалности предузећу, 7) превенција сукоба, смањење тензија, неговање „социјалне кохезије“, „социјалног мира“ и друштвене стабилности, 8)доношење социјално праведнијих прописа и избалансирана социјална политика.²⁹³

Захваљујући запаженим предностима партиципације, крајем XX века долази до њеног наглог ширења у свету, у земљама тржишне привреде. Најнапредније у том погледу су развијене европске земље, нарочито Немачка. У Немачкој нпр. савети запослених саодлучују на погонском нивоу о низу важних питања са послодавцима, закључују једну врсту погонског колективног уговора, бирају једнак број (пет) представника у Одбор директра, а Директор за људске ресурсе се именује искључиво уз њихову сагласност. Ови облици

²⁹² Д Маринковић –Свет рада –стари изазови у новом добу,2013, стр.6

²⁹³ Видети више : Worker Participacion, EL:Tough Choiss for Unions, UK 2007. Интернет: <http://www.econ.unt.edu/levis/wkrpart.html>; П.Јовановић, *Учешће запослених у управљању предузећем*, оп. Цит, стр. Стр. 35, Д. Јовановић, оп.цит, стр 9; С, Михаиловић, оп.цит, стр. 4 С. Јашаревић, *Партиципација према правним стандардима МОР, ЕУи Србије, Радно и социјално право*, 2009. стр. 65-82

партиципације уведени су Законом о кооперативном руковођењу из 1951. године, (мењан 1976.) и Великим законом о саветима радника из 1952. године (измењен 1972.). Упоредо са ширењем партиципације у пракси, право на учешће у управљању и одлучивању потврђује се националним законодавством и међународним правним стандардима.²⁹⁴

Од посебног значаја је директива 94/45 ЕЗ о Саветима запослених европских предузећа, усвојена 1994. године, која за циљ има побољшање социјалног дијалога у предузећима присутним у више земаља ЕУ, односно европског економског простора. До данас је формирано око 750 европских Савета запослених са око 10000 чланова, који представљају више од 11 милиона запослених (Industrial Relation in Europe, 2006:5).

Два основна облика финансијске партиципације запослених у земљама ЕУ чине партиципација у профиту и радничком акционарству.

Партиципација у профиту је деоба профита између актера капитала и рада, директно везана за остварени профит и најчешће, кроз облике акција или плаћања у готовини представља облик штедње запослених, али и штедњу предузећа. Партиципацији у профиту слична је партиципација запослених у резултатима предузећа, при чему су критеријуми за учешће допринос увећању продуктивности, смањивању производних трошкова или побољшању имиџа фирме.

На другој страни радничко акционарство није директно везано за ефекте предузећа већ за вредност акција на тржишту, при чему запослени могу постати његови делимични власници. Један од облика радничког акционарства који постоји у готово свим земљама ЕУ су бесплатене акције (free shares) које се запосленима додељују без икакве надокнаде као вид награђивања радника. Разлог може бити одређен број година проведених у фирми или жеља управе да прошири број акционара предузећа.

Европска унија је низом резолуција, директива и препорука промовисала партиципацију у одлучивању, као и финансијску партиципацију запослених у резултатима пословања фирми као консултативни део европског социјално-економског модела којим се поваћавају мотивација и продуктивност радника и истовремено увећава компетитивност фирми. У том погледу илустративна је Смерница 2002 о информисању и консултовању запослених.²⁹⁵

²⁹⁴ С. Јашаревић, *Партиципација према правним стандардима МОР, ЕУи Србије, Радно и социјално право* стр.65-82 г. 1/2009

²⁹⁵ З.Стојиљковић, З.Ристић, Б.Јовановић, *Социјални дијалог*, Београд, УГС Независност, 2010. стр. 15

На другој страни, бројни теоретичари на левици и активнисти синдиката који сматрају да партиципативни облици учешћа у прављању „тупе оштрице“ аутономне позиције и борбе запослених и синдиката не доприносе расту њихове моћи, излаз виде у синдикализацији моћи запослених. И заиста без адекватне поделе послова, односно без координативне и усмеравајуће улоге синдиката, укључивши и организовање избора за партиципативне органе, ови органи могу бити инструмент послодаваца у покушају да, стављајући их под своју контролу, потисну синдикате и процес колективног преговарања. Тек пуно јединство и умрежавање синдикалних акција и ефективне партиципације представљају „добитну комбинацију“ за запослене. Индикативно је притом да за разлику од Словеније и Хрватске, где је минималан број запослених неопходних за формирање Савета запослених 21, односно 20, он је у Србији подигнут на чак 51 чиме су запослени у малим предузећима лишени ове могућности (Kolh, 2009:11).²⁹⁶

4.15 Стандарди Међународне организације рада

Стандарди у области радног права у међународним односима могу бити универзалног и регионалног карактера. Стандарди универзалног карактера садржани су у документима Међународне организације рада²⁹⁷ као и у документима Организације Уједињених нација (у даљем тексту МОП), док су стандарди регионалног карактера садржани у документима Европске уније и Савета Европе.

Приликом доношења докумената МОП-а важи начело трипартизма, увек учествују држава, послодавац и синдикат.

Међународна организација рада је дала правни оквир за слободу удруживања. Као једна од најстаријих и најмасовнијих међународних организација која је основана у Паризу 1919. године, а на основу посебног уговора трансформисана у посебну, специјализовану организацију Уједињених нација није мењала своје основне задатке, које чине активности на уједначавању минимума нивоа права запослених–радника, економских и социјалних услова запослених лица, а све у цињу очувања конкурентности привреда развијених држава и уједначавања услова привређивања.

Услови за стварање МОП-а могу се оправдати потребом да се:

- изјадначе услови за међународну конкуренцију;

²⁹⁶ Зоран Стоиљковић, др Зоран Ристић, Бранислав Јовановић, *Социјални дијалог*, Београд 2010.

²⁹⁷ Међународна организација рада је специјализована агенција Уједињених нација, основана 1919. године, а 1946. је постала прва специјализована агенција УН. Бави се питањима социјалне правде, људских и радничких права.

- успостави социјални мир у индустријализованим земљама и у постојећем страху од таласа револуционарних побуна од стране радника који су учестало радили прековремено, а да при том нису имали адекватну или скоро никакву заштиту на раду, а у случају повреде на раду, наступања инвалидитиета или губитка радне способности остајали су потпуно необезбеђени. Талас таквих побуна ширио се у капиталистичким земљама, а као последица промена и радничких побуна које су настале у октобарској револуцији који се потом рефлектовао и ширио и на друге развијене земље;
- побољшају тешки услови рада и живота великог броја радника и њихових породица (првенствено у циљу разматрања могућности за побољшањем социјалних услова радника, обезбеђење породица и заштитних мера према запосленима).

Историјски посматрано односи света рада и света капитала долазили су у врло озбиљне сукобе и показала се потреба да се економска политика и мере за њено спровођење оцењују и са становишта социјалних циљева у циљу успостављања равнотеже економског и социјалног прогреса.

У циљу даљег напретка предузећа и развоја капитала, јављала се све већа потреба за сарадњом менаџмента и радника у циљу повећања продуктивности компанија. Такође, ради даљег напретка, јавила се потреба за остваривањем пуне запослености као битног услова за развој држава, повећањем животног стандарда и за све чвршћом сарадњом послодаваца и радника у примени низа различитих економских и социјалних мера.

Основну специфичност и резултат рада МОП-а представља доношење међународних радних стандарда, односно начела, норми или смерница о економским и социјалним правима, условима рада, социјалној сигурности радника и благостања на међународном плану, који имају за основне циљеве постизање социјалне правде, стабилизације међународног мира и утицаја на међународну конкуренцију.

Међународни радни стандарди садржани су у конвенцијама и препорукама МОП-а што утиче на њихову правну природу. Наиме, уколико су садржани у ратификованим конвенцијама, представљају правно обавезујуће норме за земље које су их ратификовале, а уколико су садржани у препорукама имају више карактер социјално-политичких норми чија се примена очекује, али има блажи степен обавезности у примени.

Међународна организација рада формулисала је пет основних стандарда, које би све државе, без обзира на њихов степен развоја, требало да поштују и унапредјују, и ту спадају: укидање принудног рада, забрана дискриминације у запошљавању, ефикасно

укидање дечјег рада, слобода удруживања и право на колективно организовање и преговарање. Ови стандарди се могу упоредити са правилима која штите основна својинска права на тржишту производа и која су неопходна да би тржишне економије ефикасно функционисале. И управо, како универзална својинска права и слободе на тржишту не подразумевају идентичне законе или институције тржишта широм држава, универзални основни стандарди рада не подразумевају униформност у погледу заштите или начина њиховог спровођења.²⁹⁸

Основни радни стандарди се често посматрају као људска права на раду јер њихово поштовање ствара услове за примену свих осталих стандарда.

Међународни радни стандарди као нормативна супстанца међународног радног права, представљају резултате усаглашавања делатности држава по питању социјалних вредности у тржишној економији, као и развоја међународних инструмената социјалне политике, који су пријемчиви за државе чланице међународне заједнице. Међународни радни стандарди представљају резултат, са једне стране, супротстављених ставова и мишљења, политичких снага и интереса, идеолошких концепција и, са друге стране, налажења компромисних правних формула.

Из свега наведеног, може се закључити да је неопходно изучавање међународно-правног регулисања рада и посебно међународних норми рада. Изучавање међународних норми рада треба разматрати као веома важан извор радног права, које проширују и обогаћују грађанска права, откривају нове перспективе развитка домаћег радног законодавства, усаглашавају домаће радно законодавство са општецивизацијским, светским стандардима.

Значајна је улога међународних радних норми у консолидацији радног законодавства, заустављању снижавања достигнутог нивоа правних гаранција, и унапређивању правностваралачке делатности законодавца. Међународни радни стандарди имаће још већу улогу у регулисању правног статуса запослених било где у свету, било да се ради о заштити њихових радних права и интереса пред судовима и другим државним органима, или о споровима са послодавцима.

²⁹⁸ Бојан Урдаревић, Утицај глобализације на међународне радноправне стандарде, докторска дисертација 2011.године УНБГД

4.15.1 Колективни уговор дефинисан Конвенцијама МОП-а

Међународна организација рада својом Конвенцијом број 154. о колективном преговарању из 1981, у члану 2. колективно преговарање дефинише као свако преговарање између послодаваца с једне стране, и једне или више радничких организација са друге стране, ради:

- 1) утврђивања радних услова и услова запошљавања;
- 2) уређивања односа између послодаваца и радника;
- 3) утврђивање односа између послодаваца и њихових организација и једне или више радничких организација.²⁹⁹

Према Препоруци Међународне организације рада број 91, колективни уговор се дефинише као сваки писани споразум који се односи на услове рада и запослења закључен између, с једне стране, послодаваца, групе послодаваца или једне или више организације послодаваца, и, са друге стране, једна или више репрезентативних организација радника, или, у одсуству таквих организација представника заинтересованих радника, правовољно изабраних и опуномоћених од стране ових последњих, саобразно националним прописима.³⁰⁰

За закључивање колективних уговора је неопходна аутономија, па у том циљу Конвенција број 87. у члану 3 истиче:

- 1) Радничке и послодавачке организације имају право на доношење својих статута и административних правила, слободан избор својих представника, организовање свога управљања у делатности и формулисање свога акционог програма;
- 2) Јавне власти морају се уздржавати сваке интервенције такве природе која би имала за циљ ограничење овога права или ометање законског извршења.³⁰¹

Конвенције МОП-а предвиђају да свака држава чланица треба да преузме мере ради унапређења колективног преговарања, у том циљу Конвенција број 154. предвиђа следеће мере:

- 1) колективно преговарање треба да омогући да сви послодавци и групе радника буду покривени дејством колективног уговора;
- 2) колективно преговарање треба да буде прогресивно проширено на сва питања облигационог и нормативног дела колективног уговора;

²⁹⁹ Конвенција МОП-а бр. 154 о колективном преговарању, члан 2, 1981. година

³⁰⁰ Међународна организација рада, Препорука број 91, 1951. година

³⁰¹ Конвенција МОП-а о синдикалним слободама и заштити синдикалних права број 87, 1948.

- 3) треба предвидети правила поступка преговарања, споразумом између удружења послодаваца и радника;
- 4) колективно уговарање не сме да буде успорено због одсуства правила која уређују сам поступак уговарања;
- 5) одбори и поступак рјешавања радних спорова треба да буду тако конципирани да допринесу унапређивању преговарања.³⁰²

Поред Конвенције 154. и 87, битно је још поменути Конвенцију број 98. о правима радника на организовање и колективно преговарање из 1949. године, као и, поред Препоруке 91, Препоруку број 163. везану за колективно преговарање, Конвенцију број 14. о недељном одмору-индустрија из 1921.³⁰³

„Конвенција бр. 98 о праву на организовање и колективно преговарање прокламује, заправо неколико важних принципа синдикалног деловања: а) принцип заштите запослених, б) принцип социјалног партнерства ц) принцип унапређења социјалног дијалога и колективног преговарања.

По принципу социјалног партнерства, Конвенцијом је предвиђена заштита организација запослених од уплитања у њихов рад организација послодаваца, и обрнуто – заштићене су организације послодаваца од уплитања у њихов рад организација послодаваца (чл. 2). Посебно треба овде имати у виду недопуштеност мера које послодавци и њихове организације могу предузимати, као јача страна, у вези са организовањем, финансирањем и управљањем радничким организацијама (стврање радничких организација којима управљају послодавци, финансирање радничких организација од стране послодаваца што их чини зависним и подвргава контроли послодавца).“³⁰⁴

По принципу унапређења социјалног дијалога и колективног преговарања, у конвенцији се истиче (чл. 4.) потреба предузимања одговарајућих мера (нарочито од стране државе) за унапређивање дијалога и добровољног преговарања и закључивања колективних уговора између послодаваца (њихових организација) и организација запослених (њихових синдиката). социјални дијалог и колективно преговарање треба да карактеришу: (а) слобода

³⁰² Конвенција МОП-а број 154 о колективном преговарању, 1981. година

³⁰³ Александар Петровић –Међународни стандарди рада

³⁰⁴ Предраг Јовановић-Право на професионално удруживање запослених и послодаваца у Србији-Радно и социјално право, бр1/2009 Београд, Часопис за теорију и праксу радног и социјалног права

и добровољност, (б) процедура и предвиђени редослед радњи, и (ц) мотив и циљ је закључење колективног уговора којим се регулишу услови рада. „³⁰⁵

Међународна организација рада преко својих радних тела, након дуготрајне анализе констатовала је за колективне уговоре у јавним службама да "Што се тиче колективног преговарања у јавној управи широм света, усвајање и ратификацију конвенције Нос 151 и 154 од значајног броја држава има у последњих неколико деценија напредак. Међународна заједница свесна је да се услови за запошљавање у јавни сектор не могу утврдити на основу једностране воље оснивача и да синдикалне организације запослених у јавном сектору морају значајније да учествују у том процесу. У контексту ове еволуције, као и широко распрострањене иницијативе и извршених бипартитних консултација, раширено је мишљење, које се може посматрати глобално, у праву на колективно преговарање о условима запошљавања у сектору јавне управе у Европи, Океанији и Јужној Америци, и значајном броју афричких земаља и на бројним азијским земљама.

4.15.2 Конвенције МОРа које је ратификовала Србија

Конвенције Међународне организације рада које је 2000. године ратификовала Република Србија, а које се односе на колективно преговарање су :слобода удруживања - К87 и К89; Недељни одмор (индустрија) - К14; Слобода удруживања и право на организовање - К87; Ноћни рад (жене) - К89; Ноћни рад омладине (индустрија) - К90; Социјална сигурност (мин. стандарди) - К102; Недељни одмор - К106; Политика запошљавања - К122; Плаћени годишњи одмор - К К132; Представници радника - К135; Престанак радног односа на иницијативу послодавца - К158.³⁰⁶

Исте године ратификоване су и свих пет конвенција МОР-а које се поред слободе удруживања и слободе на организовање (К87) и (98) – односе на Забрану дискриминације - К100 и К111; Дечији рад - К138.

Ових пет конвенција се сматрају фундаменталним конвенцијама Међународне организације рада. Србије је правни наследник СФРЈ и СРЈ, као и Државне заједнице Србије и Црне Горе, држава (субјеката) које су у периодима свог постојања ратификовале и примењивале наведене конвенције, али је због новог правног субјективитета ипак морала да изврши поновну ратификацију, а ради препознавања у извештајима који се периодично

³⁰⁵ Предраг Јовановић-Право на професионално удруживање запослених и послодавца у Србији-Радно и социјално право, бр1/2009 Београд, Часопис за теорију и праксу радног и социјалног права

³⁰⁶ Извор: Internacional Labour Organization. Интернет сајт на дан 29.05.2013.године

достављају везано за поступке примене и имплементације одредаба конвенција у национално законодавство државе чланице.

4.16 Колективно преговарање и Ревидирна европска социјална повеља

Европска социјална повеља усвојена је у Торину 1961. године, а ступила је на снагу 1965. године након неопходног броја ратификација (најмање пет). Ревидирана Европска социјална повеља донесена је у Стразбуру 1996. године, а ступила је на снагу 1999. године након неопходне три ратификације.

Повеља је усвојена од стране шефова држава или влада држава чланица Европске заједнице 8. и 9. децембра 1999. године на заседању у Стразбуру са циљем да покаже да се не води рачуна само о економском развоју, већ и о социјалној компоненти и социјалним потребама, те је ЕЗ стало до изграђивања праведних хуманих односа међу њима и да је консензус један од најзначајнијих фактора даљег развоја. Повеља је потписана и промовисана 17. децембра 2000. године у Ници, а њен садржај је индиректно уврштен у Лисабонски споразум из 2007. године. Ступањем на снагу Лисабонског споразума Повеља Европске уније о људским правима ће постати део правне тековине Европске уније па сходно томе обавезујући документ.³⁰⁷

Повеља представља допуну Европске конвенције о људским правима и сматра се "Социјалним уставом" Савета Европе.³⁰⁸

Република Србија је потврдила Ревидирану европску социјалну повељу 2009. године. Пре тога, Државна заједница Србија и Црна Гора, која је 2003. године примљена у чланство Савета Европе као 45 чланица, приликом пријема преузела је обавезу да до 2005. године ратификује Ревидирану европску социјалну повељу. У међувремену, Црна Гора је стекла независност (2007), да би Република Србија, као сукцесор Државне заједнице СЦГ у Савету Европе, ратификовала Ревидирану европску социјалну повељу 2009. године.³⁰⁹ Законом о потврђивању Република Србија је преузела веома велики број одредби Ревидиране европске социјалне повеље, што је сврстава у ред држава чланица Савета Европе који су у

³⁰⁷ Б. Радић, Штрајк- право радника у законодавству РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ, 2009, Златибор

³⁰⁸ Бранко А. Лубарда, *Европско радно право*, ЦИД Подгорица, 2004. стр.42

³⁰⁹ Закон о потврђивању Ревидиране европске социјалне повеље, „Службени гласник РС –Међународни уговори“, бр.42/09

врху лествице по броју чланова, односно одредби Повење које су прихваћене инструментима о ратификацији.

Нека од основних права која се гарантују Повељом су:

- 1) Право на рад;
- 2) Право на правичне услове рада;
- 3) Право на безбедне и здраве услове рада;
- 4) Право на поштену надокнаду;
- 5) Право на организовање;
- 6) Право на колективно преговарање;
- 7) Право на заштиту здравља;
- 8) Право запослених жена на заштиту материнства;
- 9) Право на социјалну сигурност и друга.

Као што је наведено, једно од права зајемчених Повељом је и право на колективно преговарање које каже да, у намери да обезбеде ефективно остваривање права на колективно преговарање, стране уговорнице се обавезују:

- 1) да унапређују заједничке консултације између радника и запослених;
- 2) да унапређују, када је неопходно и прихватљиво, механизам за добровољне преговоре између послодаваца или организације послодаваца и организације радника, са циљем да се регулишу услови и погодности запошљавања путем колективних уговора;
- 3) да унапређују успостављање и употребу одговарајућих механизма за помирење и добровољну арбитражу за решавање радних спорова;
- 4) да признају право радника и послодаваца на колективну акцију у случају сукоба интереса, укључујући право на штрајк, у складу са обавезама које могу да проистекну из колективних уговора које су претходно закључили.³¹⁰

³¹⁰ Упореди: Рајко Косановић, Сања Пауновић, *Колективно преговарање*, НИП "Радничка штампа", Београд, 2010, стр. 22-26

4.17 Колективни уговор према прописима Р Србије

Закон о раду, чланом 240. дефинише колективни уговор као уговор који се закључује у писаном облику и којим се у складу са законом и другим прописом, уређују права, обавезе и одговорности из радног односа, поступак измена и допуна колективног уговора, међусобни односи учесника колективног уговора и друга питања од значаја за запосленог и послодавца.³¹¹

Уколико посматрамо однос између закона и колективног уговора јасно је да се он заснива на принципу *favor laborem* - јер колективним уговором могу да се уреде у радним односима већа права и услови од оних која су утврђена законом, као и друга права, али која не могу бити супротна правном интересу и позитивним прописима. У случају да се колективним уговором уреде права и услови рада који су неповољнији од закона у том случају на односе послодавца и запослених примењују се права утврђена законом, као повољнија права за запослене. Значи да колективни уговор мора бити у сагласности са законом и представљати праву вољу уговорних страна.³¹²

Предмет колективног уговора је опредељен у принципу, односом снага синдикалних и послодавачких организација. Од јачине и организованости једних и других зависи која питања ће су укључити у дневни ред преговарања и садржину колективних уговора.³¹³

4.17.1 Историјски развој

У Републици Србији колективно преговарање почиње да се развија у периоду после Првог светског рата. Законом о заштити радника Краљевине Југославије из 1922. године колективно преговарање је први пут дато као могућност, да би доношењем Закона о радњама 1931. године постало обавезно. После Другог светског рата колективно преговарање малтене није постојало, обухватало је само запослене у приватном сектору којих је по неким проценама било око 3% у односу на укупан број запослених.³¹⁴

Даљи развој колективног преговарања почиње тек крајем 80-их година прошлог века доношењем Закона о основним правима из радног односа. Законом је колективни уговор

³¹¹ Закон о раду, ("Сл. гласник РС", бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014 и 13/2017 - одлука УС), члан 240

³¹² Проф др Предраг Јованови –Оквир колективног преговарања

³¹³ Проф др Предраг Јовановић Грађа за колективно радно право Србије, Златибор 2009.

³¹⁴ Види опширније: Рајко Косановић, Сања Пауновић, *Колективно преговарање*, НИП "Радничка штампа", Београд, 2010, стр. 27-29

дефинисан као уговор којим се уређују, у складу са законом и другим прописима, права и обавезе радника запослених у организацијама и код послодаваца, као и права и обавезе тих организација и послодаваца. На нивоу федерације синдикат и привредна комора утврђују заједничке основе за закључивање колективних уговора. Колективни уговор може се акључити као општи на нивоу републике, а на нивоу аутономне покрајине-у складу са Уставом СР Србије, као и грански на нивоу федерације, републике и аутономне покрајине.³¹⁵

У почетку свог настанка, колективним уговорима надомештавало се непостојање радничког законодавства. Међутим, данас иако постоји радничко и социјално законодавство, колективни уговори нису изгубили на свом значају, пошто они имају за свој основни циљ да квалитативно и квантитативно побољшају права запослених и услове рада у односу на закон.³¹⁶

Колективни уговор се може закључити и на нивоу организације. Општи колективни уговор може се закључити и као заједнички за организације и послодавце из области привредних делатности, организације друштвених делатности, јавна предузећа и државне органе, а закључују га надлежни орган синдиката, надлежни орган привредне коморе и надлежни орган друштвено-политичке заједнице. Колективни уговор на нивоу организације закључују синдикат и управни одбор, односно други одговарајући орган утврђен законом, односно послодавац.

Колективни уговор садржи одредбе о начину и обиму остваривања права утврђених законом и других права која су од интереса за раднике, организацију и послодавца, као и о начину и поступку решавања међусобних спорова. Колективни уговор не може да садржи одредбе којима се радницима дају мања права или утврђују неповољнији услови рада од права и услова који су утврђени законом, а ако такве одредбе садржи, уместо њих примењују се одговарајуће одредбе закона. У складу са одредбама колективног уговора и закона, закључује се уговор о запошљавању између радника и послодавца. Послодавац је дужан да са радником закључи писмени уговор о запошљавању пре ступања радника на рад.³¹⁷

³¹⁵ Упореди: *Закон о основним правима из радног односа*, „Сл. лист СФРЈ“ бр. 60/89, 42/90 и „Сл. листу СРЈ“, бр. 42/92, 24/94, чл. 85-88.

³¹⁶ С.Пауновић, Д.Мишљеновић, Р.Косановић, Љ.Жигмунд –Колективни уговори код послодаца у Републици Србији –Канцеларија МОП-а у Београду, 2013

³¹⁷ Упореди: *Закон о основним правима из радног основа*, "Службени лист СФРЈ", бр. 60/89, 42/90 и "Сл. листу СРЈ", бр. 42/92, 24/94, чланови 85-89

Колективно преговарање постаје и уставна категорија, доношењем Устава Републике Србије из 1990. године и Уставом Републике Србије из 2006. године. За развој колективног преговарања у овом периоду, поред горе поменутих, значајни су још и:

- 1) Закон о колективним уговорима („Службени гласник РС”, број 60/90);
- 2) Закон о радним односима („Службени гласник РС”, број 55/96, 28/01);
- 3) Закон о раду („Службени гласник РС”, број 70/01, 73/01);
- 4) Закон о раду („Службени гласник РС”, број 24/05, 61/05).

Општи колективни уговори потписани у периоду до 2008. године су:

- 1) Општи колективни уговор („Службени гласник РС”, број 18/90, 10/92, 31/93, 34/94, 65/94, 14/95, 29/95, 20/96);
- 2) Општи колективни уговор („Службени гласник РС”, број 22/97, 21/98, 31/01);
- 3) Општи колективни уговор („Службени гласник РС”, број 50/08, 104/08, ../09).
- 4) Навођење закона који ову материју уређују биће наведено још током ове докторске дисертације.

4.18 Колективно преговарање у Србији

4.18.1 Историјски развој

У Републици Србији колективно преговарање почиње да се развија у периоду после Првог светског рата. Законом о заштити радника Краљевине Југославије из 1922. године колективно преговарање је први пут дато као могућност, да би доношењем Закона о радњама 1931. године постало обавезно. После Другог светског рата колективно преговарање малтене није постојало, обухватало је само запослене у приватном сектору којих је по неким проценама било око 3% у односу на укупан број запослених.³¹⁸

Даљи развој колективног преговарање почиње тек крајем 80-их година прошлог века доношењем Закона о основним правима из радног односа. Законом је колективни уговор дефинисан као уговор којим се уређују, у складу са законом и другим прописима, права и обавезе радника запослених у организацијама и код послодаваца, као и права и обавезе тих организација и послодаваца. На нивоу федерације синдикат и привредна комора утврђују заједничке основе за закључивање колективних уговора. Колективни уговор може се

³¹⁸ Види опширније: Рајко Косановић, Сања Пауновић, *Колективно преговарање*, НИП "Радничка штампа", Београд, 2010, стр. 27-29

закључити као општи на нивоу републике, а на нивоу аутономне покрајине-у складу са Уставом СР Србије, као и грански на нивоу федерације, републике и аутономне покрајине.³¹⁹

Колективни уговор се може закључити и на нивоу организације. Општи колективни уговор може се закључити и као заједнички за организације и послодавце из области привредних делатности, организације друштвених делатности, јавна предузећа и државне органе, а закључују га надлежни орган синдиката, надлежни орган привредне коморе и надлежни орган друштвено-политичке заједнице. Колективни уговор на нивоу организације закључују синдикат и управни одбор, односно други одговарајући орган утврђен законом, односно послодавац.

Колективни уговор садржи одредбе о начину и обиму остваривања права утврђених законом и других права која су од интереса за раднике, организацију и послодавца, као и о начину и поступку решавања међусобних спорова. Колективни уговор не може да садржи одредбе којима се радницима дају мања права или утврђују неповољнији услови рада од права и услова који су утврђени законом, а ако такве одредбе садржи, уместо њих примењују се одговарајуће одредбе закона. У складу са одредбама колективног уговора и закона, закључује се уговор о запошљавању између радника и послодавца. Послодавац је дужан да са радником закључи писмени уговор о запошљавању пре ступања радника на рад.³²⁰

Колективно преговарање постаје и уставна категорија, доношењем Устава Републике Србије из 1990. године и Уставом Републике Србије из 2006. године. За развој колективног преговарања у овом периоду, поред горе поменутих, значајни су још и:

- 5) Закон о колективним уговорима („Службени гласник РС”, број 60/90);
- 6) Закон о радним односима („Службени гласник РС”, број 55/96, 28/01);
- 7) Закон о раду („Службени гласник РС”, број 70/01, 73/01);
- 8) Закон о раду („Службени гласник РС”, број 24/05, 61/05).

Општи колективни уговори потписани у периоду до 2008. године су:

- 5) Општи колективни уговор („Службени гласник РС”, број 18/90, 10/92, 31/93, 34/94, 65/94, 14/95, 29/95, 20/96);

³¹⁹ Упореди: *Закон о основним правима из радног односа*, „Сл. лист СФРЈ“ бр. 60/89, 42/90 и „Сл. листу СРЈ“, бр. 42/92, 24/94, чл. 85-88.

³²⁰ Упореди: *Закон о основним правима из радног основа*, "Службени лист СФРЈ", бр. 60/89, 42/90 и "Сл. листу СРЈ", бр. 42/92, 24/94, чланови 85-89

- 6) Општи колективни уговор („Службени гласник РС", број 22/97, 21/98, 31/01);
- 7) Општи колективни уговор („Службени гласник РС", број 50/08, 104/08, ../09).
- 8) Навођење закона који ову материју уређују биће наведено још током ове докторске дисертације.

ГЛАВА ПЕТА

5 УЛОГА ДРЖАВНЕ УПРАВЕ У ПОСТУПКУ КОЛЕКТИВНОГ ПРЕГОВАРАЊА

5.1 Фазе колективног преговарања у државним органима и јавним службама

Колективно преговарање започиње подношењем иницијативе за преговоре и обично достављањем почетног текста колективног уговора. У следећој фази се на основу покренуте иницијативе формира преговарачки тим за вођење преговора и усаглашавање текста колективног уговора.

Преговарачки тим (лица овлашћена за колективно преговарање у државним органима) чине запослени који у складу са надлежностима ресорног министарства обављају послове државне управе који се односе на послове рада и запошљавања, представници ресорног министарства које обавља послове везане за радне односе и плате у државним органима и јавним службама, затим представници министарства надлежног за послове финансија, као и представници ресорног министарства надлежног за одређену јавну службу (уколико се ради о посебном колективном уговору за јавне службе). Такође, уколико се ради у усаглашавању посебног колективног уговора за запослене у министарству унутрашњих послова чланови преговарачког тима су и представници овог министарства.

Решењем Владе се формира преговарачки тим на основу достављеног предлога чланова/представника из сваког од наведених ресорних министарстава. Решењем се дефинишу задатци преговарачког тима, обично да изврше усаглашавање текста посебног колективног уговора у роковима утврђеним законом. Затим, да се преговори воде у доброј вери, као и да се усаглашен текст посебног колективног уговора достави ради разматрања и усвајања Влади, која посебним закључком именује представника Владе-најчешће ресорног министра или потпредседника Владе за потписивање посебног колективног уговора.

Закон о раду прописује да је рок за усаглашавање текста колективног уговора, односно за вођење преговора шездесет дана од дана отпочињања преговора.³²¹

Почетак преговора је уствари први састанак страна уговорница на коме обе стране достављају решења или одлуке о саставу преговарачког тима.

На првом састанку преговарачки тимови договарају динамику преговора, односно прецизирају време за вођење преговора (нпр. сваки понедељак и петак од 10-14 часова). Такође, на првом састанку се прецизира и начин усаглашавања текста колективног уговора, нпр. по одређеним поглављима, прецизира се начин вођења записника, одређују се задужења за припрему састанака преговарачких тимова, начин позивања и потврђивања учешћа у преговорима (електронском поштом или путем телефона и сл.) и израда усаглашеног текста колективног уговора, који се верификује на сваком следећем састанку преговарачких тимова.

Чест захтев преговарачког тима синдиката је да се у току преговора не враћа на једном усаглашена поглавља, као и захтев да именовани представници за наредни састанак преговарачког тима прибаве ставове надлежних органа (нпр. ресорног министарства за послове финансија или ресорног министарства за конкретну јавну службу) о одређеном спорном питању које се отвори у току преговора.

5.2 Колективно преговарање за државне службенике и намештенике

Конвенција МОР-а број 98, усвојена 1949. године, искључује из свог делокруга државне службенике запослене у државној управи. Међутим Конвенција број 151, усвојена 1978. године, чини значајан корак напред, захтевајући од држава да развију механизме за преговарање или друге сличне методе којима би се омогућило представницима државних службеника да учествују у утврђивању сопствених услова рада.³²²

Данас је у већини земаља света признато право на колективно преговарање државним службеницима, а у нашој земљи подробније је било регулисано Посебним колективним уговором за државне органе из 2008. године који каже - Посебним колективним уговором за државне органе (у даљем тексту: Уговор), ближе се уређује начин остваривања права и дужности државних службеника и намештеника утврђених законом и подзаконским општим актима којима се уређују радни односи у државним органима, утврђују се, у складу са законом, већа права и повољнији услови рада од права и услова утврђених законом и

³²¹ Упореди: *Закон о раду*, "Сл. гласник РС", бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014 и 13/2017 - одлука УС, члан 3

³²² Александар Петровић, *Међународни стандарки рада*, Правни факултет у Нишу Центар за публикације, Ниш, 2009. година, страна 133

подзаконским општим актима којима се уређују радни односи у државним органима, одговорност намештеника за повреде радних обавеза, безбедност и здравље на раду, решавање спорова, поступак праћења примене уговора, међусобни односи учесника у закључивању уговора и поступак измена и допуна уговора.³²³

Посебним колективним уговором за државне органе, у складу са законом и ратификованим међународним конвенцијама, уређују се права, обавезе и одговорности из радног односа у државним органима, међусобни односи учесника овог уговора, поступак измена и допуна овог уговора и друга питања од значаја за запослене и послодавца. Запослени, у смислу овог уговора, јесу државни службеници и намештеници који су у радном односу код послодавца. Послодавац државних службеника и намештеника, у смислу овог уговора, јесте Република Србија, а права и дужности послодавца у име Републике Србије врши руководиоца државног органа (у даљем тексту: руководиоца).³²⁴

Према Закону о државним службеницима, државни службеник је лице чије се радно место састоји од послова из делокруга органа државне управе, судова, јавних тужилаштва, Републичког јавног правобранилаштва, служби Народне скупштине, председника Републике, Владе, Уставног суда и служби органа чије чланове бира Народна скупштина (у даљем тексту: државни органи) или с њима повезаних општих правних, информатичких, материјално-финансијских, рачуноводствених и административних послова. Државни службеници нису народни посланици, председник Републике, судије Уставног суда, чланови Владе, судије, јавни тужиоци, заменици јавних тужилаца и друга лица која на функцију бира Народна скупштина или поставља Влада и лица која према посебним прописима имају положај функционера. Намештеник је лице чије се радно место састоји од пратећих помоћно-техничких послова у државном органу.³²⁵

5.3 Колективно преговарање за запослене у аутономним покрајинама и јединицама локалне саоправе

Права запослених у органима територијалне аутономије и органима јединица локалне самоуправе у ранијем периоду била су уређена Посебним колективним уговором за запослене у органима територијалне аутономије и органима јединица локалне самоуправе, а

³²³ *Посебан колективни уговор за државне органе*, "Сл. Гласник РС" бр. 95/2008, члан 1

³²⁴ Упореди: *Посебан колективни уговор за државне органе*, "Сл. гласник РС", бр. 25/2015 и 50/2015, чланови 1-4

³²⁵ *Закон о државним службеницима*, "Сл. гласник РС", бр. 79/2005, 81/2005 - испр., 83/2005 - испр., 64/2007, 67/2007 - испр., 116/2008, 104/2009, 99/2014 и 94/2017, члан 2

све у складу са чланом 240. и 245. Закона о раду "Сл. гласник РС", бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014 и 13/2017 - одлука УС.

Непостојање правног основа за усаглашавање и усвајање посебног колективног уговора за запослене у органима покрајинске аутономије и органима јединица локалне самоуправе превазилажено је слободном применом прописа и овлашћења које државни органи остварују у складу са Законом о државној управи и Закона о влади.

На права и обавезе из радног односа запослених у органима покрајинске аутономије и органима јединица локалне самоуправе примењује се Посебан колективни уговор за државне органе, односно Анекса овог колективног уговора, који је одштампан уз овај колективни уговор и чини његов саставни део.³²⁶

Овим колективним уговором (у даљем тексту: Уговор), у складу са законом и ратификованим међународним конвенцијама, уређују се права, обавезе и одговорности из радног односа у државним органима, међусобни односи учесника овог уговора, поступак измена и допуна овог уговора и друга питања од значаја за запослене и послодавце. Колективним уговором утврђују се већа права и повољнији услови рада од права и услова који су утврђени законом, као и права која нису утврђена законом, уколико законом није одређено друкчије. На права и обавезе из радног односа запослених у органима покрајинске аутономије и органима јединица локалне самоуправе, као и на поједина питања од значаја за учеснике овог уговора, примењују се одредбе Анекса овог колективног уговора.³²⁷

Скоро истовремено са усаглашавањем и почетком примене Анекса ПКУ усвојен је и Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе („Службени гласник РС“ број 21/16). Област радних односа у аутономној покрајини и јединицама локалне самоуправе значајно је промењен усвајањем овог закона.

Законом је прописано да се на радно-правни статус запослених примењују општи прописи о раду и одредбе колективног уговора. На права и дужности функционера и службеника који нису уређени овим или посебним законом или другим прописом, примењују се општи прописи о раду и посебан колективни уговор за јединице локалне самоуправе (у даљем тексту: посебан колективни уговор), као и колективни уговор код послодавца. На права и дужности из радног односа намештеника примењују се општи

³²⁶ Види: *Посебан колективни уговор за државне органе, Анекс посебног колективног уговора за државне органе*, "Сл. гласник РС", бр. 25/2015 и 50/2015, чланови 1(а)-71(а)

³²⁷ Види: *Посебан колективни уговор за државне органе*, "Сл. гласник РС", бр. 25/2015 и 50/2015, чланови 1 и 1(а)

прописи о раду и колективни уговори из става 1. овог члана, ако овим или посебним законом није другачије одређено. Посебан колективни уговор за територију Републике Србије закључују Влада, удружење послодаваца и репрезентативни синдикати основани за територију Републике Србије. Удружење послодаваца је удружење које представља више од једне трећине јединица локалне самоуправе које запошљавају најмање 20% запослених и регистровано је у складу са законом. Колективни уговор код послодавца закључују послодавац и репрезентативни синдикат код послодавца. Овим уговором се не могу уговарати плате запослених.³²⁸ Према члану 29. Закона Колективним уговором код послодавца, могу да се утврде већа права која овим законом нису утврђена, у складу са овим законом и општим прописима о раду, осим плата запослених.³²⁹

5.4 Колективно преговарање за запослене у судским органима

Положај запослених у судским органима уређен је Законом о уређењу судова ("Сл. гласник РС", бр. 116/2008, 104/2009, 101/2010, 31/2011 - др. закон, 78/2011 - др. закон, 101/2011, 101/2013, 106/2015, 40/2015 - др. закон, 13/2016 и 108/2016) у делу који се односи на врсте послова, место рада, организацију судова, избор на судијске и друге функције, приправнички стаж и сараднике, оцењивање и друга значајна питања (чланови 42-77). Права запослених из Врховног суда Србије, Вишег трговинског суда и органа за прекршаје уређена су овим законом који прописује да се на права запослених из Врховног суда Србије, Вишег трговинског суда, већа за прекршаје, већа за другостепени прекршајни поступак при министарству надлежном за послове финансија и другостепених порескопрекршајних органа, примењују одредбе закона који уређује права државних службеника и намештеника при промени уређења државних органа.³³⁰

На права запослених која се односе на колективно преговарање примењују се одредбе закона који уређује права државних службеника и намештеника.

Сходна примена прописа који уређују радне односе државних службеника и намештеника, односи се и на заснивање радног односа и на права, обавезе, оцењивање и

³²⁸ Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, "Сл. гласник РС", бр. 21/2016, члан 6

³²⁹ Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, "Сл. гласник РС", бр. 21/2016, члан 29

³³⁰ Закон о уређењу судова "Сл. гласник РС", бр. 116/2008, 104/2009, 101/2010, 31/2011 - др. закон, 78/2011 - др. закон, 101/2011, 101/2013, 106/2015, 40/2015 - др. закон, 13/2016 и 108/2016, члан 94

одговорност правосудне страже³³¹, уколико Законом о организацији судова није другачије одређено. Имајћи у виду да се и финасирање судова врши из буџета Републике³³² и да се коефицијенти за рад у судовима утврђују Уредбом о коефицијентима³³³ и да Влада утврђује висину основице за плате запослених у судовима то је јасно да се и колективно преговарње за судове врши у складу са Законом о државним службеницима и намештеницима и Законом о платама државних службеника и намештеника.³³⁴ Сходно примени наведених закона на радно-правне односе судског особља и судија, уколико Законом о организацији судова није другачије одређено, значи да се на ове запослне примењује Посебан колективни уговор за државне органе.

Поступак колективног преговарања за запослене у правосуђу врши се истовремено када и поступак колективног преговарања за државне службенике и намештенике. Исти преговарачки тим испред Владе заступа интересе запослених у правосуђу, а репрезентативни синдикат запослених у правосуђу заступа интерес својих чланова.

Према томе постојећи правни оквир упућује да иако постоји подела на извршну и судску власт поступак колективног преговарања и уређење радно-правног положаја запослених у правосуђу врши се на идентичан начин као и за државне службенике и намештенике.

5.5 Колективно преговарање за полицијске службенике

Уређење права на колективно преговарања за полицијске службеника прописано је Законом о полицији („Службени гласник РС“ бр. 6/16). Овим законом прописано је да полицијски службеници и остали запослени у полицији имају право на синдикално,

³³¹ Закон о организацији судова, „Сл. гласник РС“ бр. 116/2008, 104/2009, 101/2010, 31/2011 - др. закон, 78/2011 - др. закон, 101/2011, 101/2013, 106/2015, 40/2015 - др. закон, 13/2016 и 108/2016, члан 81. утврђује да „на заснивање радног односа и на права, обавезе, оцењивање и одговорност правосудне страже примењују се прописи који уређују радне односе државних службеника и намештеника, ако овим законом није друкчије одређено.“

³³² акон о организацији судова, „Сл. гласник РС“ бр. 116/2008, 104/2009, 101/2010, 31/2011 - др. закон, 78/2011 - др. закон, 101/2011, 101/2013, 106/2015, 40/2015 - др. закон, 13/2016 и 108/2016, члан 82. утврђује да се “Средства за рад судова обезбеђује се у буџету Републике Србије. Средства за рад судова треба да обимом и приливом одржавају независност судске власти и омогућавају уредан рад судова.”

³³³ Уредба о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама („Сл. гласник РС“, бр. 44/01, 15/02 - др. пропис, 30/02, 32/02 - исправка, 69/02, 78/02, 61/03, 121/03, 130/03, 67/04, 120/04, 5/05, 26/05, 81/05, 105/05, 109/05, 27/06, 32/06, 58/06, 82/06, 106/06, 10/07, 40/07, 60/07, 91/07, 106/07, 7/08, 9/08, 24/08, 26/08, 31/08, 44/08, 54/08, 108/08, 113/08, 79/09, 25/10, 91/10, 20/11, 65/11, 100/11, 11/12, 124/12, 8/13, 4/14 и 58/14) у даљем тексту -Уредба

³³⁴ Закон о платама државних службеника и намештеника, „Сл. гласник РС“, бр. 34/01, 62/06 - др. закон, 116/08 - др. закон, 92/11, 99/11 - др. закон, 10/13, 55/13 и 99/14

професионално и друго организовање и деловање које могу да организују на законом прописан начин. Законом о полицији је забрањено да полицијски службеници буду чланови политичких странака, не могу се страначки организовати,³³⁵ нити политички деловати у министарству.

Такође, Закон прописује да полицијски службеници не могу у униформи присуствовати страначким и другим скуповима, изузев ако су радно ангажовани, а уколико поступе супротно овој одредби, то повлачи дисциплинску одговорност у смислу одредби овог закона којим се уређује дисциплинска одговорност полицијских службеника и других запослених у министарству унутрашњих послова.

Као и други субјекти у јавном сектору чије плате се финансирају из републичког буџета тако ни полицијски службеници, као и други запослени у републичким министарствима и судовима, запослени у атономној покрајини и јединицама локалне самоуправе и јавним службама, не могу да преговарају о основици и коефицијентима за плате и додатцима чија висина је утврђена законом. Тако је и Законом о полицији и подзаконским актима које доноси министар полиције уз претходну сагласност Владе, уређено ово значајно поглавље о којима су репрезентативни синдикати најзаинтересованији да се уреди у колективном уговору, али остаје само корпус других права о којим могу да преговарају.

Значајно питање које се односи на полицијске службеника а везано је за колективно преговарање јесте питање права на штрајк. Тако је члан 170. Закона о полицији уредио право на штрајк³³⁶ из ког произилази да запослени имају право на штрајк и о свом учешћу у штрајку слободно одлучују у складу са законом и колективним уговором. Ипак користећи право из ратификованих међународних конвенција и Република Србија је право на штрајк ограничила за полицијске службенике и припаднике оружаних снага, тако да је законом о полицији прописано да је право на штрајк ограничено у случају наступања:

- 1) ратног стања, ванредног стања, ванредне ситуације или стања повећаног ризика;
- 2) насилног угрожавања уставног поретка Републике Србије;
- 3) проглашења елементарне непогоде или непосредне опасности од њеног настанка на подручју две или више полицијских управа Министарства или на целој територији Републике Србије;

³³⁵ Закон о полицији, "Сл. гласник РС" бр. 6/16, члан 169

³³⁶ Закон о полицији, "Сл. гласник РС" бр. 6/16, члан 170

- 4) других непогода и несрећа које ометају нормално одвијање живота и угрожавају безбедност људи и имовине.

Јасно да ово ограничење подразумева обавезу полицијских службеника да се одазову својој професионалној обавези обављања уговорених послова и задатака и вршења полицијских овлашћења, која су у наведеним ситуацијама испред права на штрајк.

На основу члана 4. ст. 2. Закона о државним службеницима („Службени гласник РС”, бр. 79/05, 81/05–испр., 83/05–испр., 64/07, 67/07–испр., 116/08, 104/09 и 99/14), Влада и репрезентативни синдикати Министарства унутрашњих послова – Полицијски синдикат Србије и Независни синдикат полиције закључили су Посебан колективни уговор за полицијске службенике.³³⁷

Овим посебним колективним уговором уређују се поједина права и обавезе из рада и по основу рада полицијских службеника, на начин који у пуној мери афирмише посебност полицијског службеника и полицијског посла код послодавца, као и висок степен одговорности и опасности при вршењу полицијских послова из надлежности. Послодавац, у смислу овог посебног колективног уговора је Република Србија, а права и дужности послодавца у име Републике Србије, у складу са законом обавља и уређује министар унутрашњих послова или лице које он овласти.³³⁸

5.6 Колективно преговарање у јавним службама

5.6.1 Појам јавних служби

Јавне службе представљају појам који се често користи у јавности када се указује на обављање одређених делатности од јавног интереса, а које су нужне за свакодневни живот грађана.³³⁹

Јавне службе настале су као одраз потреба савременог индустријског и урбаног друштва за континуираним обављањем низа делатности и пружање услуга, без којих не би био могућ свакодневни живот и функционисање привреде. Овде ваља напоменути како држава ретко сама обавља делатности у облику јавне службе, јер се ради о делатностима за које су потребна посебна знања и стручност, па држава осигурава њихово континуирано обављање на начин да регулише и организује њихово извођење, те задржава за себе право на

³³⁷ Посебан колективни уговор за полицијске службенике „Службени гласник РС“, бр.22/15 и 70/15-Анекс

³³⁸ Упореди: Посебан колективни уговор за полицијске службенике „Службени гласник РС“, бр.22/15 и 70/15-Анекс, члан 1-2

³³⁹ Мирко Кларић, *Устројство јавних служби у Европском правном поретку*, Зборник радова Правног факултета у Сплиту, год. 48, 1/2011, стр.89

превладавајући утицај приликом доношења релевантних одлука везаних за њихово функционирање. Због тога држава оснива посебне организације, које обављају наведене делатности, које функционишу по посебним прописима, као особе јавног права, за разлику од особа приватног права.³⁴⁰

Важно је да одређена служба има посебну важност за остварење одређених интереса друштвене заједнице, па да јој се призна карактер јавне службе чиме она добија посебни правни режим.³⁴¹

Јавни интерес везан за обављање јавних служби задржао се и данас. Ипак, разлози који су довели до стварања јавног интереса се донекле разликују од земље до земље. У појединим земљама, поред основног разлога због којег постоји посебан режим у обављању јавних служби, а то је потреба за свакодневним нормалним функционисањем друштва, постоје и додатни разлози. У првом реду ради се о економским и социјалним учинцима који се желе остварити кроз деловање јавних служби. Њиховим се посебним уређењем желе умањити социјалне разлике у друштву, подићи општи социјални стандард грађана, и утицати на развој привреде.³⁴²

У нашем правном систему јавну службу може да оснује Република, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе, у складу са Законом о јавним службама³⁴³

Јавном службом у смислу овог закона сматрају се установе, предузећа и други облици организовања утврђени законом, који обављају делатности односно послове којима се обезбеђује остваривање права грађана односно задовољавање потреба грађана и

³⁴⁰ Усп. Кларић, М. :*Ново европско схватање јавних служби*, Правни факултет у Загребу, Загреб , 2008. стр. 80-85, Усп. Ђулабић В. : , В . :*Повеља јавних служби као покушај подизања квалитета јавне управе и јачање улоге грађанина*, зборник Правног факултета у Загребу, год. 56, бр.1, 2006. Стр.32-33. Наведено према Мирко Кларић, *Устројство јавних служби у Европском правном поретку*, Зборник радова Правног факултета у Сплиту, год. 48, 1/2011, стр. 90

³⁴¹ Усп. Борковић, И: *Управно право*, Народне новине, 2002. Стр, 11, усп. И Крбек И. :*Управно право*, друга књига *Организација јавне управе*, Тисак и наклада југословенске штампе д.д., Загреб 1932. Ст.13-14; Наведено према Мирко Кларић, *Устројство јавних служби у Европском правном поретку*, Зборник радова Правног факултета у Сплиту, год. 48, 1/2011, стр. 91

³⁴² Дакле, јавне службе су послужиле као инструмент друштвене солидарности, како би надоместиле ранији модел солидарности који је постојао у сеоским проширеним породичним заједницама. Насељавањем људи у град почетком индустријске револуције везе које су постојале међу људима полако пуцају, а велики број људи се суочава са тешким условима живота и незвесном будућношћу. Како би ту несигурност отклонила, држава на себе преузима улогу носиоца друштвене солидарности, те путем редистрибуције дохотка осигурава смањивање социјалних неједнакости. Уопштено о појму солидарности, као и његовим видовима више у Лозина Д.:*Солидарност као принцип интеграције*, магистарски рад, Правни факултет у Загребу, Загреб, 1985.; Наведено према Мирко Кларић, *Устројство јавних служби у Европском правном поретку*, Зборник радова Правног факултета у Сплиту, год. 48, 1/2011, стр. 92

³⁴³ *Закон о јавним службама* ("Сл. гласник РС", бр. 42/91, 71/94, 79/2005 - др. закон, 81/2005 - испр. др. закона, 83/2005 - испр. др. закона и 83/2014 - др. закон) члан 4

организација, као и остваривање другог законом утврђеног интереса у одређеним областима. Обављање делатности, односно послова јавних служби захтева најчешће непрекидно, односно континуирано обављање. Тако је, због потребе и Уставом и законом прописане обавезе да се послови, односно услуге јавних служби обезбеде за потребе грађана, јасно је да је Република, односно Аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе обавезна да обезбеди финасирање јавних служби.³⁴⁴

5.6.2 Правни основ за колективно преговарање у јавним службама

Имајући у виду наведено јасно је да је државној управи, односно Влади, Аутономној покрајини или јединици локалне самоуправе значајно како се уређују права и обавезе запослених у јавним службама. Ово је значајно због обавезе обезбеђења непрекидног, односно континуираног обављања послова, али и због висине расхода за плате, односно зараде запослених у јавним службама. Планирање висине потребних финансијских средстава за непрекидно функционисање јавних служби је такође један од разлога зашто је државна управа заинтересована за поступак колективног преговарања у јавним службама.

Закон о раду уређује начин, односно услове и процедуру за започињање колективног преговарања у јавним службама. Тако је чланом 246. утврђено да посебан колективни уговор за јавна предузећа и јавне службе закључују оснивач, односно орган који он овласти, и репрезентативни синдикат. А посебан колективни уговор за територију Републике за јавна предузећа и јавне службе чији је оснивач аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе може да закључи Влада и репрезентативни синдикат, ако постоји оправдани интерес и у циљу обезбеђивања једнаких услова рада.³⁴⁵ Посебан колективни уговор за јавна предузећа и друштва капитала чији је оснивач јавно предузеће закључују оснивач јавног предузећа, односно орган који он овласти и репрезентативни синдикат. Посебан колективни уговор за лица која самостално обављају делатност у области уметности или културе (самостални уметници) закључују репрезентативно удружење послодаваца и репрезентативни синдикат. Колективни уговор код послодавца за јавна предузећа, друштва капитала чији је оснивач јавно предузеће и јавне службе закључују

³⁴⁴ Упореди: *Закон о јавним службама* ("Сл. гласник РС", бр. 42/91, 71/94, 79/2005 - др. закон, 81/2005 - испр. др. закона, 83/2005 - испр. др. закона и 83/2014 - др. закон) чланови 1-14

³⁴⁵ *Измене и допуне Закона о раду* („Службени гласник РС“ бр. 75/14) члан 97. за члан 246. Закона о раду. Ово представља новину у односу на раније постојећа решења јер се кроз праксу показала потреба да представници ресорних министарстава за одређене јавне службе заакључе посебан колективни уговор—као што је обављање предшколске делатности, или за обављање јавно комуналних делатности за које је и закључен Посебан колективни уговор за комуналну делатност и Посебан колективни уговор за предшколску делатност.

оснивач, односно орган који он овласти, репрезентативни синдикат код послодавца и послодавац. У име послодавца колективни уговор потписује лице овлашћено за заступање послодавца. Колективни уговор код послодавца закључују послодавац, односно орган који он овласти и репрезентативни синдикат код послодавца. У име послодавца колективни уговор потписује лице овлашћено за заступање послодавца.³⁴⁶

Међународна организација рада преко својих радних тела, након дуготрајне анализе констатовала је за колективне уговоре у јавним службама да "Што се тиче колективног преговарања у јавној управи широм света, усвајање и ратификацију конвенције Нос 151 и 154 од значајног броја држава има у последњих неколико деценија напредак. Међународна заједница свесна је да се услови за запошљавање у јавни сектор не могу утврдити на основу једностране воље оснивача и да синдикалне организације запослених у јавном сектору морају значајније да учествују у том процесу. У контексту ове еволуције, као и широко распрострањене иницијативе и извршених бипартитних консултација, раширено је мишљење, које се може посматрати глобално, у праву на колективно преговарање о условима запошљавања у сектору јавне управе у Европи, Океанији и Јужној Америци, и значајном броју афричких земаља и на бројним азијским земљама.³⁴⁷

Конвенције Мешународне организације рада је које се односе на колективно преговарање и то посебно 151 је на уопштен начин уредила право на колективно преговарање у јавном сектору, остављајући посебно државама да у складу са својим потребама и националним законодавним оквиром уреде право на колективно преговарање у јавним службама.

Комитету експерата МОП-а често су се јављале делегације синдиката из различитих држава са притужбом на кршење ове конвенције. Честе су притужбе биле управо на питање да ли регионална структура као што је Европска унија чији прописи у пракси посредно ограничавају повећање плата кроз колективно преговарање у јавној управи чине повреду конвенција 151 и 154. Комитет експерата МОРа сматра да уколико су репрезентативне синдикалне организације којима је на националном нивоу утврђена репрезентативност и које имају право да се укључе у колективно преговарање са представницима јавних служби, а које су консултоване приликом утврђивања прописа о

³⁴⁶ Упореди: *Закон о раду*, ("Сл. гласник РС", бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014 и 13/2017 - одлука УС), чланови 246-250. У складу са чланом 246. ЗОР требао је да се закључи Колективни уговори за Телеком Србије чији је оснивач ЈП ПТТ Србије и колективни уговор, односно Правилник о раду за Институт ЦИП, чији је оснивач ЈП Железнице Србије, али је ова процедура прописана ЗОР изостала.

³⁴⁷ *Collective Bargaining in the Public Services – A Way Forward*, ILO 2013

висини плата у јавним службама, нису у супротности са конвенцијама под условом да су ови прописи усвојени након интензивних консултација и разговора са заинтересованим странама на које се ови прописи примењују.

Комитет експерата МОРа анализирајући извештаје земаља које су ратификовале конвенције о колективном преговарању у јавним службама, сматра да се у националним извештајима приметна спорост и/или непостојање процедура у случајевима против синдикалне дискриминације или уплитања у синдикална питања, односно генерално недостатка довољно акције представника јавних служби и њихових оснивача у заштити права синдиката.³⁴⁸

Такође, може се извући закључак да постоји ускраћивање права на колективно преговарање за све јавне службенике, што проистиче из достављених периодичних извештаја земаља. И на крају присутне су бројне преставке синдиката који приговарају, односно указују на проблем који се односи на високо постављен проценат потребног чланства синдиката у односу на укупан број запослених, као услов за утврђивања или признавања права на репрезентативност, а што је потребан услов за колективно преговарање у јавним службама.

Такође, неке земље искључују одређене предмете из колективног преговарања (нпр. преговоре о висина плата –нпр. коефицијенти и основица за утврђивање плата су уређени законом или другим прописом, који се директно примењује на запослене у јавним службама, и о њима не може да се преговара, као ни о висини додатака на плате.)

5.7 Колективно преговарање у јавним предузећима чији је оснивач Република, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе

Члан 246. Закона о раду каже да посебан колективни уговор за јавна предузећа и јавне службе може да закључи оснивач или орган који он овласти и репрезентативни синдикат. Посебан колективни уговор за територију Републике за јавна предузећа и јавне службе чији је оснивач аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе може да закључи Влада и репрезентативни синдикат, ако постоји оправдани интерес и у циљу обезбеђивања једнаких услова рада.³⁴⁹

³⁴⁸ *Collective Bargaining in the Public Services – A Way Forward*, ILO 2013

³⁴⁹ *Закона о раду*, "Сл. гласник РС", бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014 и 13/2017 - одлука УС, члан 246.

Закон о раду је увео одређене новине везане за могућност закључивања нових облика колективних уговора који ранијим законом нису били предвиђени. Једна од тих новина се управо односи на колективно преговарање у јавним предузећима чији је оснивач Републка, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе. Законом су предвиђени посебни колективни уговори за територију Републике Србије, за јавна предузећа и јавне службе којима је оснивач аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе (нпр. за јавна комунална предузећа). Ако постоји оправдани интерес и у циљу обезбеђивања једнаких услова рада, Влада РС ће моћи да донесе одлуку о његовом закључивању са синдикатом који је репрезентативан у одређеној области на републичком нивоу. Тако ће Влада РС моћи да донесе посебан колективни уговор за нпр. све установе које обављају здравствену делатност, без обзира да ли је њихов оснивач локална самоуправа или аутономна покрајина. До сада је морала да се доноси одлука о проширеном дејству колективног уговора да би исти могао да се примењује на све облике организовања установа којима су оснивачи други нивои власти.

350

Измене и допуне Закона када су у питању учесници у закључивању колективних уговора, односе се на јавна предузећа. Сада ће у закључивању и потписивању колективног уговора, за свако јавно предузеће и друштво капитала којем је оснивач Република, општина или покрајина, да учествује и оснивач послодавца, а за друштво капитала којем је оснивач јавно предузеће, појављује се нови учесник у преговарању и потписник колективног уговора, а то је јавно предузеће. Тако ће оснивач поред послодавца и синдиката да буде трећи потписник ових колективних уговора.³⁵¹

5.8 Овлашћење за вођење преговора и потписивање колективног уговора за државне органе и јавне службе

Стране уговорнице већ по покретању иницијативе за започињање преговора ради закључивања колективног уговора морају да се идентификују и да другој страни доставе доказ о поседовању овлашћења за преговарање и закључивање колективних уговора.

То значи да синдикална организација, која најчешће иницира преговоре ради закључивања колективног уговора, мора да докаже своју репрезентативност, а такође може са другим синдикалним организацијама да направи споразум о стварању преговарачког тима.

³⁵⁰ Александар Марковић, *Колективно преговарање и колективни уговор*, доступно са: <http://www.nezavisnost-beoel.rs/?p=175>, (приступила 1.12.2017.)

³⁵¹ Александар Марковић, *Колективно преговарање и колективни уговор*, доступно са: <http://www.nezavisnost-beoel.rs/?p=175>, (приступила 1.12.2017.)

Синдикат има право на доношење својих статута и правила, слободне изборе својих представника, организован начин управљања и деловања и формулисање свог акционог програма.³⁵²

Обично синдикалне репрезентативне и друге нерепрезентативне организације праве одбор за преговоре који заступа јединствене интересе синдиката као преговарачке стране у преговорима ради закључивања колективног уговора.

Услови за стварање Одбора синдиката уређени су Законом о раду, али и Статутом или другим општим актима синдикалне организације, где у циљу заштите интереса запослених синдикалне организације удружују своје снаге у заједничком тиму и иступају са синдикалним захтевима према другој уговорној страни.

Истина да се понекад, и саме синдикалне организације не могу стопостотно сложити у конкретном питању—нпр. висини солидарне помоћи или критеријума за добијање солидарне помоћи или око услова за остваривање права на годишњи одмор или његове максималне дужине. У том случају, у току преговора, једна синдикална организација може да издвоји своје мишљење и да се у току преговора залаже за другачије решење, износећи аргументацију која поткрепљује предложено решење.

Свакако да се сачињеним протоколом или споразумом синдикалне организације договарају око улоге коју свака од организација има у току преговора, могу договарати преговарачке технике и тактике и на други начин одређивати своје улоге. Такође могу договорити крајње границе које желе да остваре у преговарачком процесу или и минималне услове (погодности) испод којих не могу да пристану у оствареном поступку колективног преговарања. Такође, могу да договоре услове за раскидање, односно излазак из заједничког Одбора за преговоре.

Законом је посебно педвиђена обавеза послодавца (односно право синдикалног представника који је испред синдикалне организације овлашћен да преговара за своју синдикалну организацију, било на нивоу предузећа или на нивоу гране, групе или делатности) да обезбеди плаћено одсуство за време преговарања синдикалном представнику.³⁵³

³⁵² Предраг Јовановић, *Право на професионално удруживање запослених и послодаваца у Србији*, Часопис за теорију и праксу радног и социјалног права 1/2009 стр.5 цитат

³⁵³ Опширније види: Предраг Јовановић, *Право на професионално удруживање запослених и послодаваца у Србији*, Часопис за теорију и праксу радног и социјалног права 1/2009

Синдикат је по дефиницији струковна, а не политичка организација. Ипак није искључена могућност да поједини чланови синдиката имају и политичка уверења која су блиска синдикалном деловању и да су истовремено чланови политичких странака. Посматрајући историјски развој појединих политичких странака које су социјал-демократске оријентације или социјалистичке оријентације видимо да су поједине партије настале из синдикалног деловања јер управо заштита интереса радника, социјални мир, успостављање економске и социјалне равнотеже у свету рада, заштита интереса дугорочно незапослених, заштита радника од прековременог рада или обезбеђење једнаког и редовног плаћања запослених без прековременог рада могу бити циљеви и политичких странака и синдикалних организација.

Историјски пример свакако је стварање лабуристичке партије у Великој Британији али и социјал-демократских странака у Шведској које су већ неколико година на власти и које показују функционалну симбиозу синдикалних и страначких циљева који се кроз политичку борбу остварују у парламенту.

И у нашим условима транзиције долазило је до синдикалног плурализма, било је примера извесног „зближавања“ синдикалних и политичких организација. Али њихово партнерство тј. улоге нису биле јасно подељене, долазило је до преплитања чланства, те резултати тог зближавања нису тако импозантни, о чему сведочи чињеница о укупном опадању чланства, неразвијеног социјалног дијалога и колективног преговарања, рудименталним формама партиципације запослених у управљању и тд.³⁵⁴

5.8.1 Врсте овлашћења за преговарање и усаглашавање текста колективног уговора и овлашћење за потписивање колективног уговора

Најчешће се разликује овлашћење за преговарање и овлашћење за потписивање усаглашеног текста колективног уговора.

Поред овлашћења које имају за вођење преговора и успостављених, односно дефинисаних граница по садржају тема у колективном преговарању, синдикалне као и послодавачке организације, али и ресорна министарства која учествују у усаглашавању и закључивању посебних колективних уговора, најчешће, имају статутима или пословницима о раду³⁵⁵ дефинисану обавезу да усаглашени текст колективног уговора надлежни органи

³⁵⁴ Опширније види: Предраг Јовановић, Право на професионално удруживање запослених и послодаваца у Србији, Часопис за теорију и праксу радног и социјалног права 1/2009 стр73

³⁵⁵ Пословник о раду Владе, ("Сл. гласник РС", бр. 61/2006 - пречишћен текст, 69/2008, 88/2009, 33/2010, 69/2010, 20/2011, 37/2011, 30/2013 и 76/2014) прописао је обавезу да сваки материјал који се упућује на

одобре. Односно подразумева добијање мишљења да је усаглашени текст у сагласности са датим овлашћењима преговарача, да је у сагласности са позитивним прописима и евентуалним ограничењима везаним за јавни сектор и свакако значајно питање да су за извршење, испреговараног колективног уговора, обезбеђена финансијска средства.

У овом сегменту се посебно види јака улога државних органа, који у поступку усаглашавања и закључивања колективних уговора свакако морају значајно да воде рачуна о финансијским ефектима који њихова примена има на буџет Републике или на буџете Аутономне покрајине, односно буџете јединица локалне самоуправе.

Овде видимо улогу Министарства финансија као министарства у Влади које је задужено за праћење финансијских токова, обезбеђење, планирање и контролу трошења буџетских средстава.³⁵⁶

Јер управо свако уговорено право има свој економски еквивалент, одређене финансијске обавезе коју држава, односно државна управа мора да обезбеди за његово извршење. У складу са Законом о министарствима чланом 3. прописана је надлежност за Министарство финансија које обавља послове државне управе који се односе на:

разматрање и усвајање за седницу Владе мора имати прописана мишљења везана за делокруг органа који је предлагач одређеног материјала (нпр, министарство здравља надлежно за здравствене установе као јавне службе); при достављању Посебног колективног уговора за здравствене раднике у РС мора да прибави мишљења и министарства надлежног за послове рада, министарства надлежног за послове радних односа и плата у јавним службама (Министарство државне управе и локалне самоуправе) и министарства надлежног за финансије. Дакле сваки усаглашени Посебан колективни уговор у форми предлога се доставља Влади на разматрање и усвајање, а Влада, односно наведена министарства проверавају њову усаглашеност или непротивљење позитивним прописима из домена своје надлежности и о чему достављају своје мишљење. По потојању усаглашености текста и законске регулативе Влада посебним закључком овлашћује, најчешће ресорног министра предлагача материјала за потписивање посебног колективног уговора за одређену јавну службу. Ипак ова фаза усаглашености, подразумева друге законом прописане форме за регистрацију и потом објављивање посебног колективног уговора. Тек по објављивању и протеку рока од 8 дана потписани посебни колективни уговор почиње да се примењује. Дакле, усаглашавање и потписивање колективног уговора су посебне управне радње, у којима државни органи имају активну улогу, да поред овлашћених представника Владе, односно ресорних министарстава који преговарају и усаглашавају текст колективног уговора и сама министарства потом, имају обавезу да из домена целокупне надлежности ових државних органа дају мишљење о његовој примени. И сам поступак регистрације и објављивања колективног уговора, по његовом потписивању такође подразумева извесну проверу сваког члана, и његову усаглашеност посебно са ратификовани међународним конвенцијама и Законом о раду. Сам одобрени, од стране Владе колективни уговор представља на извештај политички консензус, који су постигли, али ипак подлеже одређеној провери испуњености законских услова. Ову проверу врше државни службеници у министарству надлежном за послове рада, који пре него што изврше упис у регистар посебних колективних уговора, могу странама уговорницама да укажу на одређене неусаглашености са Законом о раду и да оставе странама примерен, Законом о општем управном поступку одређен рок да извесну неправилност отклоне. Ова уравни радња одвија се као и друге управне радње, односно комуницирање државног органа са странком у поступку, на прописан, писани начин. Као орган надлежан за вођење регистра посебних колективних уговора има дискреционо право да одређене одредбе, уколико су супротне јавном поретку или закону или ратификованим међународним конвенцијама—одређену норму измени, односно избрише у циљу поштовања и спровођења начекла законитости.

³⁵⁶ Закон о министарствима, "Сл. гласник РС", бр. 44/2014, 14/2015, 54/2015, 96/2015 - др. закон и 62/2017, члан 3

републички буџет, утврђивање консолидованог биланса јавних прихода и јавних расхода, уређење изворних прихода аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе, финансијске ефекте система утврђивања и обрачуна плата и зарада које се финансирају из буџета Републике Србије, аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе и фондова организација обавезног социјалног осигурања.³⁵⁷ Стога из овог законом утврђеног права произилази и улога представника министарства финансија у преговарачким тимовима за закључивање посебних колективних уговора за јавне службе и генерално за јавни сектор, односно за државне службенике и намештенике, судије и судско особље, за полицију и полицијске службенике, за запослене у аутономној покрајини и јединицама локалне самоуправе, као и за запослене у организацијама обавезног здравственог осигурања.

На основу Закона о буџетском систему прописано је да су приликом преузимања обавеза, директни и индиректни корисници буџетских средстава дужни да се придржавају смерница о роковима и условима плаћања, које одређује министар, односно локални орган управе надлежан за финансије. Став 4. истог члана прописује да преузете обавезе чији је износ већи од износа средстава предвиђеног буџетом, односно финансијским планом или које су настале у супротности са овим законом или другим прописом, не могу се извршавати на терет консолидованог рачуна трезора Републике Србије, односно локалне власти.³⁵⁸

5.9 Улога државних органа у поступку регистрација и објављивања колективног уговора

Усаглашени и потписани посебни колективни уговор, који је на основу добијеног одобрења потписан од овлашћеног представника Владе, представља на изванредан начин политички консензус који су постигли репрезентативни синдикати и преговарачки тим оснивача. Ипак сваки посебни колективни уговор подлеже одређеној провери испуњености законских услова.

Ову проверу врше државни службеници у министарству надлежном за послове рада (надлежни државни орган). Ова провера је класичан управни поступак. Природа управног поступка као правног процеса без спора, повезана је с обавезним учешћем посебног

³⁵⁷ Закон о министарствима, "Сл. гласник РС", бр. 44/2014, 14/2015, 54/2015, 96/2015 - др. закон и 62/2017, члан 3

³⁵⁸ Упореди: Закон о буџетском систему, „Службени гласник РС“, бр. 54/09, 73/10,...,101/11, 93/12, 62/13-испр., 108/13, 142/14, 68/15-др. закон, 103/15 и 99/16, члан 56. став 1. и 4.

органа који би штитио јавни интерес. С друге стране, особеност позиције и улоге органа који води управни поступак огледа се баш у старању о остварењу јавног интереса.³⁵⁹

Орган управе, који пре него што изврше упис у Регистар посебних колективних уговора, могу странама уговорницама из потписаног колективног уговора да укажу на одређене неусаглашености са Законом о раду и да оставе странама примерен, рок³⁶⁰ да извесну неправилност отклоне. Правно посматрано рок је одређен размак у времену који је правно значајан за неко поступање (било да се оно предузима у том периоду или пак једино по његовом истеку) односно за трајање или отпочињање одређених правних дејстава.

Сам Закон о општем управном поступку познаје законске и службене рокове³⁶¹ према томе да ли су одређени законом или другим прописом или их одређује службено лице у поступку, рокови се деле на законске и службене. Када законски рок није постављен, службено лице процењује –према свим околностима конкретног случаја –да ли ће уопште орочити неко процесно делање учесника у поступку, као и дужину тако постављеног рока (рецимо рока у коме је странка дужна да поднесе оверено пуномоћје.)

Специфичност ове врсте остављеног рока, у поступку регистрације колективног уговора, где се од стране државног органа захтева да се нека неправилност усагласи или измени, а из разлога да није у сагласности са Законом о раду, огледа се у чињеници да ће се на права запослених, у том случају примењивати одредбе Закона о раду јер општи и посебан колективни уговор морају бити у сагласности са законом.³⁶² Са оваквом ситуацијом орган државне управе, који води регистар колективних уговора, се среће када страна потписнице и то најчешће репрезентативни синдикати који су потписници, посебног колективног уговора не „одустану“ од потребног усаглашавања.

5.9.1 Упис колективних уговора у регистар

Упис колективног уговора у регистар, као управна радња, одвија се као и друге управне радње, у складу са Законом о општем управном поступку уз уобичајено комуницирање државног органа са странком у поступку.

³⁵⁹ р Зоран Р. Томић, Коментар Закона о општем управном поступку, ЈП Службени гласник 2017 стр.120

³⁶⁰ Др Зоран Р. Томић, Коментар Закона о општем управном поступку, ЈП Службени гласник 2017 стр.363
правно посматрано рок је одреен размаку времену који је правно значајан за неко поступање (било да се оно предузиману том периоду или пак једино по његовом истеку)односно за трајање или отпочињање одреених правних дејстава.

³⁶¹ Др Зоран Р. Томић, Коментар Закона о општем управном поступку, ЈП Службени гласник 2017 стр.364

³⁶² Члан 4. Став 1. Закона о раду, док је ставом 2. утврђено да

Као орган надлежан за вођење Регистра (посебних) колективних уговора има право да одређене одредбе, уколико су супротне јавном поретку или закону или ратификованим међународним конвенцијама – одређену норму измени, односно избрише у циљу поштовања и спровођења начела законитости.³⁶³ Законитост се у најширем смислу одређује као сагласност свих материјалних и правних аката са законом (или другим прописима) као вишим актом. Разликује се формална законитост (сагласност са законом у погледу форме правних аката) и материјална законитост (сагласност са законом у погледу садржине аката).³⁶⁴ Закон о раду подразумева материјалну законитост.

Потписани колективни уговори и то општи и посебни се региструју у министарству надлежном за послове рада. Ово министарство, уколико су испуњени сви потребни услови, даје налог за објављивање општег или посебног колективног уговора у Службеном гласнику Републике Србије, када по протеку рока од осам дана општи, односно посебан колективни уговор почиње да се примењује.

Право и обавеза регистрације општег и посебног колективног уговора прописана је чланом 266. Закона о раду, а овај члан је и правни основ за доношење Правилника о регистрацији колективних уговора.³⁶⁵

Овим правилником уређује се садржина и поступак регистрације општег и посебног колективног уговора и његове измене, а изменом колективног уговора, у смислу овог правилника, сматра се свака промена, односно измена, допуна, отказ, приступање, одлука о проширеном дејству, одлука о изузимању од примене, друга измена у одредбама или примени колективног уговора и споразум о продужењу рока његовог важења.³⁶⁶

Дакле у односу на раније постојеће решење овим правилником је прецизирано на које све радње страна потписница се односи обавеза да изврше евидентирање у регистру колективних уговора.

Захтев за регистрацију колективног уговора подноси један од учесника у закључивању колективног уговора министарству надлежном за рад, ради уписа у Регистар

³⁶³ Др Зоран Р. Томић, Коментар Закона о општем управном поступку, ЈП Службени гласник 2017 стр.111-начело законитости (заједно са уставношћу)бизражава идеју владавине права у друштву –подвргавања свих појединаца, органа и организација правним нормама.

³⁶⁴ Др Зоран Р. Томић, Коментар Закона о општем управном поступку, ЈП Службени гласник 2017 стр.111;

³⁶⁵ *Закон о раду*, „Службени гласник РС“, бр. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13 и 75/14, члан 266. уређује регистрацију колективних уговора. Општи и посебан колективни уговор, као и њихове измене, односно допуне, региструју се код министарства. Садржину и поступак регистрације колективних уговора прописује министар.

³⁶⁶ Види: *Правилник о регистрацији колективних уговора*, „Сл. гласник РС“ бр. 45/15

колективних уговора у року од петнаест дана од дана, закључивања, односно од дана извршене измене колективног уговора.

Надлежно министарство проверава да ли је достављени захтев поднет од стране овлашћеног лица (послодавачке или синдикалне организације потписнице општег или посебног колективног уговора, односно ресорног министарства у чијој је надлежности предметни посебни колективни уговор), односно да ли има активну легитимацију.

Државни орган, дакле проверава да ли је захтев за регистрацију покренут од субјеката који могу да буду странка у поступку. Према члану 44. Став 2. Закона о општем управном поступку – странка у управном поступку може да буде орган, организација, насеље, група лица и други који нису правна лица, под условима под којим физичко или правно лице може да буде странка, или кад је то одређено законом.³⁶⁷ Странка је, поред органа, основни и неопходни учесник у управном поступку.³⁶⁸

5.9.2 Улога државног органа у поступку уписа колективног уговора у регистар

Државни орган проверава, да ли лице које предаје захтев за упис у регистар има овлашћење стране коју представља за обављање свих потребних радњи у овом управном поступку.

Ако захтев за регистрацију колективног уговора није достављен у складу са одредбама Правилника о регистрацији колективног уговора (чл. 2. ст. 1 и 2) или ако колективни уговор нису закључили законом утврђени учесници у закључивању колективног уговора или ако колективни уговор садржи недостатке формалне природе (недостаје потпис овлашћеног лица, печат и сл.), Министарство ће затражити од подносиоца захтева да, у року од петнаест дана, отклони недостатке.³⁶⁹

Подносци су: захтеви, предлози, обрасци, пријаве...обавештења, саопштења и друге врсте писаног обраћања странке органу.³⁷⁰ Поднесак мора да буде разумљив и да садржи све што је потребно да би по њему могло да се поступа, а нарочито: лично или пословно име, ...управну ствар која је предмет поступка, сврху поднеска, адресу на коју орган странци треба да доставља акта и потпис подносиоца захтева.³⁷¹ Достављени поднесак

³⁶⁷ Члан 44. Став 2. Закона о општем управном поступку

³⁶⁸ Др Зоран Р. Томић, Коментар Закона о општем управном поступку, ЈП Службени гласник 2017 стр.287

³⁶⁹ *Правилник о регистрацији колективних уговора*, „Сл. гласник РС“ бр. 45/15, члан 3.

³⁷⁰ Члан 58. Став 1. ЗУП

³⁷¹ Члан 58. Став 2. ЗУП

може бити неуредан (шта се сматра неуредним поднеском прописано је чланом 59. Закона о општем управном поступку) а закон је прописао обавезу државног органа да поступа и писмено или усмено, значи на прихватљив начин, обавести странку о неуредном или непотпуном поднеску.

Непотпуни поднесак треба тумачити као неподношење потребних доказа уз поднесак, то не омета рад државног органа³⁷², док се поднесак који садржи формални недостатак због чега се по њему не може поступати и ако је неразумљив. О формалним недостатцима који спречавају рад по поднеску, орган одмах или најдоцније у року од осам дана обавештава подносиоца, остављајући му рок да недостатке уклони.³⁷³

Прописана могућност да Министарство закључком одбаци захтев за регистрацију, посебног колективног или општег колективног уговора, ако подносилац захтева не отклони недостатке у прописаном року, указује да је ово решење на скоро идентичан начин, односно нешто шире прописно и чланом 58. Закона о општем управном поступку који уређује поступање државног органа са достављеним захтевом. Ако поднесак садржи неки формални недостатак који спречава поступање по поднеску или ако је неразумљив или непотпун, орган који је примио такав поднесак учиниће све што треба да се недостаци отклоне и одредиће подносиоцу рок у ком је дужан да то учини. То се може саопштити подносиоцу телефоном или усмено ако се подносилац затекне код органа који саопштава да поднесак садржи недостатке. О учињеном саопштењу орган ће ставити забелешку на спису.

Ако подносилац отклони недостатке у одређеном року, сматраће се да је поднесак био од почетка уредан. Ако подносилац не отклони недостатке у одређеном року, па се услед тога не може поступати по поднеску, орган ће закључком одбацити такав поднесак. На ову последицу подносилац ће нарочито бити упозорен у позиву за исправку поднеска. Против тог закључка дозвољена је посебна жалба.³⁷⁴

Правилник прописује такође да поднети захтев може бити упозорен да су поједине одредбе колективног уговора супротне закону, тада је министарство дужно да обавести подносиоца захтева да, у року од петнаест дана, отклони недостатке, или да повуче захтев.

³⁷² Др Зоран Р. Томић, Коментар Закона о општем управном поступку, ЈП Службени гласник 2017 стр.321

³⁷³ Др Зоран Р. Томић, Коментар Закона о општем управном поступку, ЈП Службени гласник 2017 стр.320

³⁷⁴ *Закон о општем управном поступку*, „Службени лист СРЈ РС“ бр.33/97 и 31/01 и „Службени гласник РС“ број 30/10, члан 58.

Подносилац захтева може са другом уговорном страном да постигне сагласност око спорног решења које је супротно закону, а у противном ако не исправи такав недостатак Министарство ће регистровати колективни уговор, али се спорна одредба неће примењивати, односно примењиваће се закон, уместо одредбе посебног или општег колективног уговора.

Министарство уз Регистар, за сваки колективни уговор, отвара досије у који улаже један примерак регистрованог колективног уговора, односно примерак измена колективног уговора, као и решење о упису у Регистар, закључке, службене белешке и др.³⁷⁵

5.9.3 Регистар колективних уговора

Регистар се води као јавна књига, односно Регистар се води као јавна и електронска база података. Правилником су утврђени подаци који се уписују у Регистар и то: редни број уписа; назив колективног уговора; измене колективног уговора; назив учесника у закључивању колективног уговора; ниво закључивања; датум закључивања; време за које је колективни уговор закључен; број решења о упису и датум решења о упису; назив послодаваца које колективни уговор обавезује и број њихових запослених. Из наведених података јасна је функција и улога вођења поступка за утврђивање репрезентативности синдикалних и послодавачких организација, јер на основу утврђеног броја чланова ових удружења јасно је какве правне последице има колективни уговор на њихово чланство. Чињеница да се у Регистар уз поднети захтев за регистрацију посебног колективног уговора доставља између осталих и податак, списак послодаваца које колективни уговор обавезује са бројем запослених код тих послодаваца, јасно показује да државни орган на такав начин прати радно-правни положај и уједначеност услова привређивања у једној привредној грани, групи, делатности. Ова бројност послодаваца на које се посебан колективни уговор односи, односно број запослених који су у радном односу код ових послодаваца посебно су значајни код доношења одлуке о проширењу дејства колективног уговора на целој територији (Републици, округу, покрајини или сл.) или у одређеној делатности (нпр. пољопривреди и прехрамбеној индустрији или грађевинарству и сл.). Тек кроз дејство и преузимање обавеза испреговараног и потписаног колективног уговора на послодавце у целој привредној грани показује колики је значај утврђене репрезентативности синдикалних, односно послодавачких организација и њихова спремност да уреде радно-правни положај запослених на јединствен начин.

³⁷⁵ *Правилник о регистрацији колективних уговора*, „Сл. гласник РС“ бр. 45/15, члан 8.

ГЛАВА ШЕСТА

6 УПОРЕДНО ПРАВО

I. Суседне земље

6.1 Црна Гора

6.1.1 Опште одредбе о колективном преговарању у Црној Гори

Данас су колективни уговори најважнији аутономни извори радног права, у којима долази до изражаја социјално партнерство, а у условима тржишног привређивања јављају се као најпогоднији инструмент за успостављање равнотеже интереса између рада и капитала.³⁷⁶

Право на колективно преговарање у себи укључује и питање међусобних односа уговорних страна, као што су услови за рад синдиката, обавеза очувања радног мира, информисање, консултовање и партиципација, као и начина решавања колективних спорова (облигациони део колективног уговора о раду).

Колективним уговорима уређује се и питање услова рада запослених, као што су зараде и друга примања, заштита на раду, радно време, одмори и одсуства, сигурност запослења, итд., а што чини нормативни део колективног уговора.

Управо због нормативног дела колективног уговора о раду, колективни радни спор се може јавити и у вези са уређивањем индивидуалних права (нпр.зарада), или у вези са применом и тумачењем колективног уговора у погледу његових одредби о индивидуалним правима (условима рада – нпр. право на зараду свих радника према колективном уговору који послодавац поштује).³⁷⁷

6.1.2 Законски оквир

Законски оквир који уређује питање колективног преговарања и однос учесника у колективном преговарању:

- питање везана за правни положај организација синдиката;

³⁷⁶ Весна Симовић, *Колективно преговарање у међународним стандардима и позитивним прописима у Црној Гори*, Социјални савет Црне Горе, 2011,

³⁷⁷ Бранко А. Лубарда –Радно право –расправа о достојанственом раду и социјалном дијалогу, Београда Правни факултет 2012.

- питања везана за правни положај удружења послодаваца;
- питања везана за социјални дијалог и репрезентативне социјалне партнере;
- закључивање колективних уговора, њихове врсте и обавезу објављивања општег и гранских колективних уговора;
- проширење примене колективних уговора;
- питање партиципације социјалних партнера у раду трипартитних тела;
- уређење поступка мирног решавања радних спорова и др. питања.

Све наведено уређено је Законом о раду ("Службени лист Црне Горе", бр. 049/08, 026/09, 059/11, 066/12, 031/14), Законом о репрезентативности синдиката ("Службени лист Црне Горе", бр. 026/10), Законом о Фонду рада ("Службени лист Црне Горе", бр. 088/09 од 31.12.2009) и Законом о мирном рјешавању радних спорова ("Службени лист Црне Горе", бр. 16/10 и 53/11) као и другим прописима који се примењују на уређење положаја запослених и њихових удружења који врше колективно преговарање.

На националном нивоу, постоји један Општи колективни уговор потписан од стране сва три социјална партнера и 17 гранских колективних уговора.

Колективни уговори регулишу плате, услове рада, однос страна потписница, права синдиката и послодаваца, процедуре за измене и допуне колективног уговора, комисију за праћење примене закљученог колективног уговора као и друга питања.

6.1.3 Међународни старандарди МОП-а

Црна Гора је ратификовала 4 од 6 радних конвенција МОП о социјалном дијалогу³⁷⁸ основне К98 и К135- слободе удруживања и су ратификоване, док Конвенција 151 о Заштити права на организовање и процедуре за одређивање услова запошљавања у јавном сектору и Конвенција 154 која се односи на Промоцију колективног преговарања, још нису ратификоване.

Конвенције Међународне организације рада које је 2006. године ратификовала Црна Гора, а које се односе на колективно преговарање су:

- Слобода удруживања - К87 и К89; Недељни одмор (индустрија) - К14; Слобода удруживања и право на организовање - К87; Ноћни рад (жене) - К89; Ноћни рад омладине

³⁷⁸ ИЛО (без датума). Ратификације за Црну Гору. NORMPLEX – Информациони систем о међународним стандардима рада.

(индустрија) - K90; Социјална сигурност (мин. стандарди) - K102; Недељни одмор - K106; Политика запошљавања - K122; Плаћени годишњи одмор - K132; Представници радника - K135; Престанак радног односа на иницијативу послодавца - K158.³⁷⁹

Исте године ратификоване су и свих пет конвенције МОП-а које се поред слободe удруживања и слободe на организовање (K87) и (K98) – односе на Забрану дискриминације - K100 и K111; Дечији рад - K138. Ових пет конвенција (K 87, K 98, K 100, K 111 и K 138) се сматрају фундаменталним конвенцијама Међународне организације рада.

Црна Гора је један од правних наследника СФРЈ и СРЈ, као и Државне заједнице Србије и Црне Горе, држава (субјеката) које су у периодима свог постојања ратификовале и примењивале наведене конвенције, али је због новог правног субјективитета који је Црној Гори признат управо на заседању – годишњој Скупштини Међународне организације рада 2006. године, када је као прва међународна организација признала самосталност Црне Горе на основу успешно спроведеног референдума грађана Црне Горе. Стога је Црна Гора 2006. Године, морала да изврши поновну ратификацију, а ради периодичног извештавања које се врши везано за поступке примене и имплементације одредаба конвенција у национално законодавство државе чланице.

6.1.4 Учесници у колективном преговарању

"Право на синдикално организовање као колективно право запослених, је прописано Уставом Црне Горе. Остваривање уставног начела којим се запосленима јамчи слобода синдикалног организовања и деловања, регулисана је Законом о раду. Ово право се остварује без претходног одобрења. Запослени имају право да по слободном избору, без претходног одобрења, оснивају своје организације и да се у њих учлањују под условима утврђеним статутом и правилима тих организација. То право је прописано и за послодавце. Запослени се синдикално организују, и на тај начин заједно - повезани и организовани, представљају јачу страну у радном процесу у којем је запослени појединац економски слабија страна. Удруживањем у виши ниво синдикалног организовања постиже се крајњи ефекат синдикалне акције са циљем конституисања јаке преговарачке моћи синдиката и колективне одбране социјално-економских интереса свог чланства. Репрезентативна организација синдиката у смислу Закона о раду, је синдикална организација која има највећи број чланова и која је као таква регистрована код министарства."³⁸⁰

³⁷⁹ Извор: Internacional Labour Organization. Интернет сајт приступила на дан 29.05.2013.године

³⁸⁰ Савез синдиката Црне Горе, http://www.sindikato.me/fajlovi/dokumenta/bros_Prava_%20zaposlenih.pdf

Као легитимни социјални партнер у реалном (индустријском) сектору појављује се Унија послодаваца Црне Горе која је основана 2005. године.

За потребе и интересе запослених у јавном сектору државне службенике и намештенике, за јавне службе, јавна предузећа чији је оснивач држава или други облик организовања, детаљније је прецизирано Законом о раду ко је овлашћено лице за колективно преговарање, усаглашавање текста колективног уговора и само потписивање колективног уговора. У члану Закона о раду који утврђује врсте колективних уговора дефинисано је ко потписује ове гранске колективне уговоре.

Законом о раду прецизирано је да колективни уговор код послодавца у јавном предузећу, установи или другој јавној служби, чији је оснивач држава, закључују репрезентативне организације синдиката, директор и Влада, а за друга јавна предузећа и јавне службе - репрезентативна организација синдиката, директор и оснивач.³⁸¹

Закон о раду предвиђа да су учесници у закључивању колективног уговора дужни да преговарају.³⁸² Свака уговорна страна може покренути преговоре на начин што ће другој страни, у писаној форми, понудити предлог новог текста или измену текста колективног уговора. Страна којој је понуђен предлог колективног уговора, дужна је да се изјасни у року од 15 дана писаним путем о понуђеном предлогу за преговоре.³⁸³

Закон је утврдио да се колективни уговор закључује у писаном облику и да се непосредно примењује.³⁸⁴

Законом о раду је прецизирано да колективни уговор код послодавца у јавном предузећу, установи или другој јавној служби, чији је оснивач држава, закључују репрезентативне организације синдиката, директор и Влада, а за друга јавна предузећа и јавне службе - репрезентативна организација синдиката, директор и оснивач.³⁸⁵

6.1.5 Садржај и врсте колективних уговора

Према врстама колективних уговора које Закон о раду ЦГ уређује дефинисан је општи колективни уговор³⁸⁶, грански и колективни уговор код послодавца. Већ према врсти

³⁸¹ Види опширније члан 151. ЗОР ЦГ

³⁸² Члан 151. Закона о раду Црне Горе

³⁸³ Види опширније члан 151. ЗОР ЦГ

³⁸⁴ Види опширније члан 147. ЗОР ЦГ

³⁸⁵ Види опширније члан 151. ЗОР ЦГ

³⁸⁶ У новембру 2010. године, социјални партнери потписали су Измене и допуне Општег колективног уговора на националном нивоу, први пут од 2004. године. Тада је “прерастао” у тзв. трајни акт од кад је по први

колективних уговора уређује се минимални садржај који колективни уговор може да уреди, а свакако да у поступку колективног преговарања могу да се уреде и друга права за које овлашћени представници сваке стране уговорнице нађу за циљ и интерес да их дефинишу.

Тако Закон о раду у члану 149. прописује да се општим колективним уговором утврђују елементи за утврђивање зараде, накнада зараде, остала примања запослених и утврђује обим права и обавезе из рада у складу са законом.

Колективно преговарање захтева аутономност синдиката и послодаваца и спремност за постизање компромиса. Колективно преговарање на свим нивоима код послодаваца, у грани на националном нивоу, је део функционисања социјалног дијалога који треба да уравни интересе различитих социјалних група како би се у стању економског и социјалног мира одвијали економски процеси и привредни живот.³⁸⁷

Гранским колективним уговором³⁸⁸ утврђује се минимална зарада у грани делатности, групи, односно подгрупи делатности, елементи за утврђивање основне зараде, накнаде зарада и друга примања запослених и уређује се обим права и обавезе из рада запослених у складу са законом, док се колективним уговором код послодавца утврђује минимална зарада која се код тог послодавца запосленима може исплатити, елементи за утврђивање основне зараде, накнада зараде и других примања запослених и уређују већа права, обавезе и одговорности из рада и по основу рада запосленог у складу са законом и колективним уговором.³⁸⁹

Принцип *favor labour* признат је и у црногорском Закону о раду, односно Закон нуди минимум права, а кроз колективно преговарање репрезентативних синдиката може се остварити већи ниво права од минимума које даје Закон о раду.

“...Правило *in favor laboratoris*, карактеристичног за радно законодавство, заправо, аутономним општим актом послодавца и уговором о раду могу се, по правилу, предвидети

пут потписан као акт са фиксним роком. Претрпео је многе промене, при чему је његова правна ваљаност први пут продужена до 31. децембра 2011. године, а затим до 30. јуна 2012. године и коначно до 30. септембра 2013. године. Социјални партнери су потписали нови споразум у марту 2014. године. Извор

³⁸⁷ Весна Симовић, *Колективно преговарање у међународним стандардима и позитивним прописима у Црној Гори*, Социјални савет Црне Горе, 2011,

³⁸⁸ Види опширније члан 149. ЗОР ЦГ

³⁸⁹ Види опширније члан 149 ЗОР ЦГ

само већа права и бољи услови рада за запослене од оних предвиђених законом, а не гори. Дакле, закон би требало да уређује минимална права запослених.³⁹⁰

„Привилеговани су они чије право на плаћено одсуство конституише и квантифицира сам Закон (макар у минималном обиму, а може се повећати колективним уговором или посебним споразумом). То су лица овлашћена за заступање и представљање репрезентативног синдиката и председник подружнице и члан органа синдиката. Остали представници имаће право на плаћено одсуство, ако је то предвиђено колективним уговором или посебним споразумом, што значи зависно од воље преговарача.“³⁹¹

Дакле с обзиром да је Законом о раду одређен однос између колективног уговора и Закона утврђено је да колективни уговор и уговор о раду не могу да садрже одредбе којима се запосленом дају мања права или утврђују неповољнији услови рада од права и услова који су утврђени законом. Колективним уговором и уговором о раду може се утврдити већи обим права и повољнији услови рада од права и услова утврђених законом, а ако се појединим одредбама колективног уговора утврђују мањи обим права, односно неповољније услове рада од права или услова утврђених законом, примјењују се одредбе закона.³⁹²

По питању заштите права запослених и у црногорском праву је утврђено да запослени заштиту својих права из рада и по основу рада утврђених законом, колективним уговором и уговором о раду, остварује код послодавца, а у случају да је незадовољан одлуком послодавца који је одлучивао о неком праву запосленог, запослени може у року од 15 дана, од дана добијања решења, захтевати заштиту, односно покренути спор и поднети тужбу пред надлежним судом.³⁹³

Рок за остваривање судске заштите у Републици Србији је Законом о раду, поставио повољније за запослене, јер они тужбу могу покренути у року од 60 дана³⁹⁴ од добијања решења, а пре усвојених обимних Измена и допуна Закона о раду из јула 2014. године, запослени у Србији су судску заштиту могли да остваре у року од 90 дана.

³⁹⁰ Предраг Јовановић, Отворена питања код колективних права запослених у светлу актуелних промена у радном законодавству, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду 4/2014

³⁹¹ Предраг Јовановић, Отворена питања код колективних права запослених у светлу актуелних промена у радном законодавству, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду 4/2014

³⁹² Види опширније члан 4. Закона о раду Црне Горе („Службени лист Црне Горе бр. бр. 49/08, 26/09, 88/09, 26/10, 59/11, 66/12, 31/1 и 53/14)

³⁹³ Види опширније члан 119. Закона о раду ЦГ

³⁹⁴ Види опширније 184. Закон о раду Републике Србије

Црногорски закон о раду је по питању правне сигурности послодавца поставио претходни рок, али је уредио и обавезу послодавца, да је обавезан да судску одлуку изврши у року од 15 дана од дана достављања одлуке, ако судском одлуком није утврђен други рок.

Такође, Закон о раду ЦГ утврђује алтернативно решавање спорова из рада и по основу рада, да исти могу послодавац и запослени да се остваре, односно повере Агенцији за мирно решавање радних спорова³⁹⁵ у складу са посебним законом.

6.1.6 Рок за усаглашавање колективног уговора

Закон о раду предвиђа да су учесници у закључивању колективног уговора дужни да преговарају.³⁹⁶ Свака уговорна страна може покренути преговоре на начин што ће другој страни, у писаној форми, понудити предлог новог текста или измену текста колективног уговора.

Законом је одређена дужина, уобичајена за усаглашавање текста колективног уговора, а ако је вођење колективних преговора отежано, тако да овлашћене стране не наставе преговарање или не постигну договор у року од три месеца од почетка преговарања, обратиће се Агенцији за мирно рјешавање радних спорова³⁹⁷ која са листе миритеља, по претходној сагласности страна уговорница, одређује миритеља који ће својим стручним и непристрасним радом помоћи даље вођење колективног преговарања и закључивање колективног уговора.

Колективни уговор је закључен када га потпишу овлашћени представници свих учесника.

Поређења ради Закон о раду Републике Србије утврђује рок за усаглашавање текста колективног уговора од 45 дана, а укључивање Републичке агенције за мирно решавање радних спорова може се извршити одмах на почетку преговора, а свакако је обавезно у делатностима од општег интереса код најаве и почетка штрајка.

6.1.7 Учесници у закључивању колективних уговора у јавном сектору

Општи колективни уговор³⁹⁸ закључују надлежни орган репрезентативне организације Синдиката Црне Горе, надлежни орган репрезентативног удружења

³⁹⁵ Види опширније члан 12. Закона о раду Црне Горе

³⁹⁶ Види опширније члан 151. Закона о раду Црне Горе

³⁹⁷ Види опширније члан 151. Закона о раду Црне Горе

³⁹⁸ Види опширније члан 150. Закона о раду Црне Горе

послодаваца Црне Горе и Влада Црне Горе (у даљем тексту: Влада), а грански колективни уговор у грани делатности, групи, односно подгрупи делатности закључују:

- 1) у области привреде - надлежни орган репрезентативног удружења послодаваца и надлежни орган репрезентативне организације синдиката;
- 2) за јавна предузећа и друге јавне службе чији је оснивач држава - репрезентативна организација синдиката и Влада, а за друга јавна предузећа - репрезентативна организација синдиката и оснивач;
- 3) за јавне установе чији је оснивач држава - репрезентативна организација синдиката и Влада, а за друге јавне установе - репрезентативна организација синдиката и оснивач;
- 4) за организације обавезног социјалног осигурања - репрезентативна организација синдиката, управни одбор, односно одбор директора тих организација и Влада;
- 5) за државне органе и организације и органе локалне самоуправе - репрезентативна организација синдиката и Влада;

Основни принципи деловања за синдикат су колективно преговарање и колективни уговори, који омогућавају да се колективном акцијом синдиката заштити радно правни статус запослених. Запослени удружени у синдикат легалним методама преговара, уређује односе између колективних интереса запослених и послодаваца.

Поред обавезног садржаја колективног уговора, прописаног Законом о раду, постоји низ питања чије је ближе уређивање у колективном уговору услов за примену појединих института. Законски оквир представља минимум права који обавезује сваког послодавца и запосленог, без обзира на делатност, док се колективним уговорима могу предвидети уговарање услова рада, зарада и других примања из рада и по основу рада, по делатностима, гранама, код послодавца уз уважавање спечифичности економског положаја гране или послодавца који се прописују колективним уговором.

Код послодавца колективни уговор закључује надлежни орган код послодавца и репрезентативна организација синдиката, а колективни уговор код послодавца у јавном предузећу, установи или другој јавној служби, чији је оснивач држава, закључују репрезентативне организације синдиката, директор и Влада, а за друга јавна предузећа и јавне службе - репрезентативна организација синдиката, директор и оснивач.³⁹⁹

³⁹⁹ Види опширније члан 150. Закона о раду Црне Горе

Имајући у виду да је Црна Гора до 2006. године била заједичка држава са Србијом, због тога је и везују иста искуства везана за оснивање послодавачких организација које су у ранијим годинама у овим земљама чланицама биле непознате или за које се тек припремао законски оквир за њихово формирање.

6.1.8 Формирања послодавачких организација у Србији и Црној Гори (историјски развој)

У СР Југослави нису постојале асоцијација послодаваца и за закључивање колективних уговора, општег и гранских, била је надљна привредне коморе, а не удружења приватних послодаваца. Савезни Закон о основама радних односа (Одељак III Колективни уговори чл.71-77) не одређује субјекте који закључују грански, односно општи колективни уговор на савезном и нивоу републике чланице.

Насупрот томе, републички Закон о радним односима Србије изричито предвиђа да општи колективни уговор закључују на страни послодаваца „надљни орган Привредне коморе Србије или друго одговарајуће удружење послодаваца“ (члан 123. став 2. тач. 1). На тај начин, републичким законом се предвиђа могућност не само оснивања гранског удружења послодаваца, већ и његово овлашћење за закључивање гранског колективног уговора о раду. Монопол је почетком 90 –тих година припадао Привредној комори кад се то могло разумети у условима постојања друштвеног капитала, односно друштвених предузећа као доминантних субјеката у привреди. Могло се очекивати да ће процес приватизације друштвеног (и државног) капитала у СР Југославији, односно Србији и Црној Гори, чинити све актуелнијим питање формирања аутентичних удружења приватних послодаваца, који ће се јављати као носилац колективног преговарања и, самим тим, као субјект колективног радног спора.⁴⁰⁰

У Србији, (а убрзо и у Црној Гори) дошло је до формирања Уније послодаваца Србије 1992. године, али се она не јавља као уговорна страна ни код закључивања општег, нити код закључивања гранских колективних уговора. Унија послодаваца Србије није формирана као удружење чија је примарна функција колективно преговарање, заштита социјалних интереса послодаваца и политике дохотка, већ је више конкурентска асоцијација Привредној комори Србије, што се да закључити из циљева Уније послодаваца Србије садржаних у њеном Статуту. Крајем 1997. године Унија послодаваца Србије окупља

⁴⁰⁰ Предраг Јовановић-Право на професионално удруживање запослених и послодаваца у Србији-Радно и социјално право, бр1/2009 Београд, Часопис за теорију и праксу радног и социјалног пра

приватне послодавце који запошљавају око 300.000 радника тј. око 13 % укупно запослених у Р Србији).⁴⁰¹

Унија послодаваца Црне Горе је у великој мери копира искуство и оснивачка акта –Статут и циљеве оснивања, Уније послодаваца Србије.

На скупу Међународне организације рада у Женеви 2006. године извршено је прво званично признање независности Црне Горе после одржаног демократског референдума грађана Црне Горе. Управо делегати Србије и Црне Горе су на Конференцији Међународне организације рада позвани да промене своје бецеве и обележја које су имали као државна делегација Србије и Црне Горе у нова обележја тек признате државе Црне Горе.

Тек на следећем заседању Међународне организације рада у мају 2007. године извршена је регистрација и признато пуно чланство делегата Републике Србије и синдикалних и послодавачких представника у МОП јер су представници српске дипломатије неспремно дочекали чин одвајања Црне Горе и њен излазак из Државне заједнице Србије и Црне Горе, ове специфичне државне творевине која је била последњи правни наследник велике државе на Балкану СФРЈ, односно СРЈ.

6.1.9 Период примене (важења) колективних уговора

Закон као и ратификоване међународне конвенције МОП- а о колективном преговарању дају право да се колективни уговор закључи на неодређено или одређено време. Специфичност је што у случају закључења колективног уговора на неодређено време исти престаје споразумом свих учесника⁴⁰² у закључењу колективног уговора или отказом једне од страна потписница, а врши се на начин утврђен тим колективним уговором.

Колективним уговором који је закључен на неодређено време утврђује се начин на који једна уговорна страна може отказати тај уговор.⁴⁰³

Ако је колективни уговор закључен на одређено време престаје да важи истеком времена за које је закључен. То је у изузетним ситуацијама годину дана, али се најчешће закључују на период од три године.

⁴⁰¹ Предраг Јовановић-Право на професионално удруживање запослених и послодаваца у Србији-Радно и социјално право, бр1/2009 Београд, Часопис за теорију и праксу радног и социјалног пра

⁴⁰² Члан 152. став 2.ЗОР Црне Горе

⁴⁰³ Види опширније члан 152. Закона о раду („Службени гласник Црне Горе“ бр. 49/08, 26/09, 88/09, 26/10, 59/11, 66/12, 31/1 и 53/14)

У циљу заштите интереса запослених, у случају реструктурирања послодавца, на запослене ће се до закључивања новог колективног уговора, а најдуже годину дана, примјењивати колективни уговор који се примјењивао пре реструктурирања⁴⁰⁴

Колективни уговор који је закључен на одређено време у Црној Цори може се продужити споразумом учесника који га закључују, најкасније 30 дана пре истека важења тог уговора. Овакав исти став је присутан и у српском праву, па је јасно да ове две иако одвојене државе имају значајан број истих правних решења у области радног законодавства и развоју бипартитних односа и социјалног дијалога.

6.1.10 Проширено дејство колективног уговора (немогућност проширеног дејства колективног уговора)

Црногорско право не признаје могућност проширеног дејства колективног уговора.

6.1.11 Регистрација колективних уговора у Црној Гори

Како је уређено у Закону о раду Републике Србије, тако и Закон о раду Црне Горе уређује да се општи и грански колективни уговори региструју код министарства и објављују у "Службеном листу Црне Горе".⁴⁰⁵ Закон је прописао да министар надлежан за послове рада ближе уређује начин и поступак регистравања колективних уговора у подзаконском акту.

6.1.12 Правни и интересни радни спорови у црногорском праву

Правни колективни радни спор се односи на примену (тумачење) одредби важећег колективног уговора о раду, или на примену (тумачење) позитивноправних (законских и подзаконских) одредби о колективним правима запослених, односно колективним правима послодавца.

При том, могуће су две врсте правних колективних спорова у вези са колективним уговорима о раду –спор поводом тумачења и примене облигационог и нормативног дела колективг уговора о раду. Уколико се ради о спору поводом облигационог дела колективног уговора, спор настаје само између уговорних страна. Тужбу, због повреде утврђених уговорних обавеза могу поднети само уговорне стране, а тужбени захтев се састоји или у тражењу извршења уговорних обавеза, или у тражењу надокнаде штете због неиспуњења

⁴⁰⁴ Види опширније члан 153. Закона о раду Црне Горе

⁴⁰⁵ Види опширније члан 153. Закона о раду Црне Горе

уговорне обавезе, а под одређеним условима може се захтевати и раскид колективног уговора о раду.

Уколико се ради о спору поводом тумачења и примене нормативног дела колективног уговора о раду, сваки радник коме је повређено право због непоштовања нормативног дела колективног уговора о раду има право на тужбу за надокнаду штете, с тим што синдикат (у овом случају) може да заступа радника (у Француској, Белгији, Холандији и др.).⁴⁰⁶

Правни колективни спор се, отуда јавља када једна страна захтева остварење одређеног права на основу закљученог колективног уговора, а друга страна оспорава тај захтев, односно право на основу колективног уговора.

Интересни колективни радни спор јавља се у вези са закључивањем, обнављањем, ревизијом или проширењем (екстензијом) колективног уговора о раду. Тиче се материјалноправних одредби (зараде радника, услова рада који нису регулисани законом или који желе регулисати повољнији начин у односу на закон) који треба колективним уговорима о раду укључити нови колективни уговор о раду тј. новог правног правила (одредбе) колективног уговора (спор о промени услова рада) или промене (модификације) важеће одредбе колективног уговора о раду. Интересни колективни спорови могу се поделити на интересне спорове у приватном и јавном сектору, јављају се од нивоа предузећа до националног (па чак и транснационалног и европског) нивоа.⁴⁰⁷

Специфичан интересни спор се јавља поводом признавања преговарачких права синдикату, било да се ради о спору о признавању својства репрезентативности или својства искључивог представљања запослених – certification - већински синдикат. Према мишљењу експерата Међународне организације рада, спор о признању синдиката за преговарачког партнера ради колективног преговарања и закључивања колективног уговора о раду, спада у категорију интересних колективних спорова.⁴⁰⁸

Подела на интересне и правне колективне радне спорове има свој посебан значај са становишта могућих метода њиховог решавања. И интересни и правни колективни спорови се могу решавати мирним путем на начин који изабере саме стране у спору – мирењем и посредовањем и арбитражом, док се могућност прибегавања другим методама

⁴⁰⁶ Бранко А. Лубарда –Решавање колективних радних спорова

⁴⁰⁷ Бранко А. Лубарда Решавање колективних радних спор

⁴⁰⁸ Бранко А. Лубарда Решавање колективних радних спорова

колективне (директне индустријске) акције: штрајку, пикетингу, бојкоту, као и локауту, сходно преовлађујућем решењу у упоредним индустријским односима, јавља се само у случају интересних колективних радних спорова, а не и у случају правних колективних спорова. При том, због природе спора треба истаћи да суд може бити надлежан само за решавање правних, не и интересних колективних радних спорова.⁴⁰⁹

6.1.13 Социјални савет у Црној Гори (социјални дијалог и трипартитна тела)

Социјални дијалог у Црној Гори се врши на трипартитној основи (Влада Црне Горе, репрезентативно удружење послодаваца и репрезентативно удружење синдиката), као и на бипартитној основи (синдикати са једне стране, и послодавци, с друге стране). Социјални дијалог се врши и на националном и на локалном нивоу.

У последњем извештају за Црну Гору у 2015. години, Европска комисија је описала социјални дијалог као: „Социјални дијалог треба да се побољша, нарочито у приватном сектору. Социјални савет треба консултовати у вези са новим прописима који се односе на надлежности социјалног партнера. Одлука Владе да ограничи учешће организација цивилног друштва у изради новог закона је разлог за забринутост.⁴¹⁰

Према Закону о социјалном савету, национални социјални савет је основан и представља највећи институционални оквир за трипартитне преговоре између социјалних партнера - Владе Црне Горе, репрезентативног удружења послодаваца и репрезентативног удружења радника, односно њихових званичних представника. Социјални савет се састоји од 33 члана: 11 званичника Владе, 11 званичника репрезентативног удружења послодаваца (Унија послодаваца Црне Горе) и 11 званичника репрезентативног удружења радника

Социјални савет је такође признат у члановима Устава Црне Горе (усвојен је у Скупштини 2007. године): “Социјални положај радника је координиран у Социјалном савету. Представници синдиката, послодаваца и Владе су чланови Социјалног савета”.⁴¹¹

Најзначајније трипартитно тело Социјални савет, које чине представници владе, синдиката и послодаваца, је одговорно за омогућавање социјалног дијалога у Црној Гори. Унија послодаваца ЦГ је потписала Национални трипартитни споразум са социјалним партнерима – Владом и синдикатом и једини је члан са стране послодаваца у Социјалном савету Црне Горе. Унија послодаваца ЦГ учествује у успостављању социјалних савета у

⁴⁰⁹ Бранко А.Лубарда Решавање колективних радних спорова

⁴¹⁰ Социјални дијалог у земљама Западног Балкана –WWWу Литератури је наведен назив сајта

⁴¹¹ Публикација Социјални дијалог у земљама Западног Балкана –WWW у Литератури је наведе назив сајта

Црној Гори на локалном нивоу и у именовану представника послодаваца, а обучена је и способна за колективно преговарање.

„Социјални савет има централну улогу у преговорима о изменама и допунама Општег колективног уговора и може бити укључен у израду предлога закона кроз стварање радних група. Међутим, његов капацитет остаје ограничен, с обзиром да може дати само мишљење о предложеним законима и прописима у оквиру своје надлежности. Осим тога, измене и допуне су потребне да би се ускладили са стандардима ЕУ и осигурали ефикасну имплементацију. У контексту социјалног дијалога, у Црној Гори је потребно више ојачати однос са Владом, посебно у процесу доношења одлука.“⁴¹²

6.2 Македонија

6.2.1 Законски оквир

Устав Републике Македоније гарантује грађанима слободу удруживања у циљу утврђивања и заштиту њихових политичких, економских, социјалних, културних и других права и уверења. Поред тога, Устав Републике Македоније наводи да у циљу остваривања економских и социјалних права грађани имају право на оснивања синдиката, оснивања сопствених удружења и учествовање у међународним синдикалним организацијама. Чланом 32. Устава Републике Македоније предвиђено је да се остваривање права запослених и њихов положај уређују законом и колективним уговорима.

То чини колективне уговоре уставном категоријом.

6.2.2 Међународни стандарди МОП-а

Македонија је ратификовала 4 од 6 радних конвенција МОП о социјалном дијалогу⁴¹³ основне К98 и К135 - су ратификоване, док Конвенција 151 о Заштити права на организовање и процедуре за одређивање услова запошљавања у јавном сектору и Конвенција 154 која се односи на Промоцију колективног преговарања, још нису ратификоване.

Конвенције Међународне организације рада које је 2006. године ратификовала Македонија, а које се односе на колективно преговарање су:

⁴¹² Publikacija-SOCIJALNI DIJALOG U ZEMLJAMA ZAPADNOG BALKANA.pdf у Литератури је дат сајт

⁴¹³ ILO (без датума). Ратификације за Македонију. NORMPLEX – Информациони систем о међународним стандардима рада.

Напомена: Слобода удруживања-К87 и К89; Недељни одмор (индустрија) - К14; Слобода удруживања и право на организовање - К87; Ноћни рад (жене) - К89; Ноћни рад омладине (индустрија) - К90; Социјална сигурност (мин. стандарди) - К102; Недељни одмор - К106; Политика запошљавања - К122; Плаћени годишњи одмор - К К132; Представници радника - К135; Престанак радног односа на иницијативу послодавца - К158.⁴¹⁴

Исте године ратификоване су и свих пет конвенције МОП-а које се поред слободе удруживања и слободе на организовање (К87) и (98) – односе на Забрану дискриминације - К100 и К111; Дечији рад - К138. Ових пет конвенција (К 87, К 98, К 100, К 111 и К 138) се сматрју фундаменталним конвенцијама Међународне организације рада. Црна Гора је један од правних следбеник СФРЈ и СРЈ, као и Државне заједнице Србије и Црне Горе, држава (субјеката) које су у периодима свог постојања ратификовале и примењивале наведене конвенције, али је због новог правног субјективитета који је Црној Гори признат управо на заседању –годишњој скупштини Међународне организације рада 2006. године, када је као прва међународна организација признала самосталност ЦГ на основу успешно спроведеног референдума грађана црне Горе. Стога је 2006. године морала да изврши поновну ратификацију, а ради периодичног извештавања које се врши везано за поступке примене и имплементације одредаба конвенција у национално законодавство државе чланице.

6.2.3 Учесници у закључивању колективних уговора у Македонији

„Синдикат је независна, демократска и самостална организација радника који се добровољно учлањују, заједно преговарају, заступају, промовишу и штите њихових економске, социјалне и друге појединачне и колективне интересе“.⁴¹⁵

„Удружење послодаваца је независна, демократска и самостална организација у којој послодавци добровољно заступају, промовишу и штите своје економске, друштвене и друге интересе. Чланство у синдикату и удружењу послодаваца је добровољно, а чланство односно формирање ових удружења може се извршити без претходног уписа, односно одобрења од јавне власти и уписа у регистар.“⁴¹⁶

⁴¹⁴ Извор: Internacional Labour Organization. Интернет сајт на дан 29.05.2013.године

⁴¹⁵ Види опширније члан 184. Закон о радним односима Македоније

⁴¹⁶ Види опширније члан 184. Закона о радним односима Македоније

Закон о радним односима регулише улогу и организацију синдиката и удружења послодаваца и дефинише предмет колективног уговора, врсте колективних уговора, уговорне стране колективног уговора, итд.

Колективни уговори имају правну снагу једнаку законима, али одредбе колективних уговора не смеју бити испод нивоа права утврђених Законом о радним односима или другим законима.

Колективни уговори се склапају између послодавца или репрезентативног удружења послодаваца и репрезентативног синдиката. Стране које закључују колективни уговор су обавезне да преговарају.

„Законом се гарантује слобода синдикалног и послодавачког удруживања, а закон брани било који вид дискриминације или стављање у неповољнији положај због чињенице да је неки грађанин члан ових организација. Такође, закон гарантује да се не може административним путем забранити рад ових удружења, уколико су успостављени и делују у складу са позитивним прописима.“⁴¹⁷

Социјални партнери се региструју у надлежном министарству за рад, уписују све значајне податке, као и промену података везане за статут организације, седиште, лице овлашћено за заступање као и податке који се односе на ниво организовања.

Дакле социјални партнери имају могућност оснивања организација које делују на више нивоа –локалном, регионалном или националном (републичком), а њихови принципи оснивања и деловања морају бити у складу са демократским принципом и правом на слободу удруживања, као и у складу са принципима демократског опредељења за чланство у ЕУ.

6.2.4 Предмет (садржај) колективног уговора

Колективни уговор регулише права и обавезе страна потписница које су усагласиле тај споразум и може да садржи законске прописе који регулишу услове и начин престанка радног односа и друга питања из радних односа или у вези са радним односом запослених. Правне норме садржане у колективном уговору примјењују се директно и обавезне су за сва лица на која се примењује Закон о радним односима.

⁴¹⁷ Нико не сме бити стављен у неповољнији положај због чланства или не приступања чланству синдиката или удружење послодаваца или учешће или не учествовање у синдикалним активностима, или активностима удружење послодаваца. Заштита синдиката и удружења послодаваца (Члан 185 и 186 Закона о радним односима) Синдикат, односно удружење послодаваца не може бити распуштено или је њихова активност престала на административном путу, ако је активност установљена и обавља се у складу са законом.

Такође, законом је прописана обавеза колективног преговарања за социјалне партнере који могу бити стране у колективном уговору и стране су дужне да преговарају у доброј вери о закључивању колективног уговора о питањима која према одредбама Закона могу бити предмет колективног уговора.

Колективни уговор обавезује све стране које су потписале колективни уговор, или евентуално лица која су после закључења колективног уговора накнадно приступили удружењу послодаваца које је потписало колективни уговор.

Колективни уговор обавезује и сва лица која су се прикључила колективном уговору и сва лица која су додатно постала чланови удружења која су се придружила колективном уговору.

За индивидуални колективни уговор, односно колективни уговор код послодавца уобичајено је као и у другим земљама да се одредбе колективног уговора односе и на раднике код послодавца који нису чланови синдиката или синдиката - потписника колективног уговора.

Колективни уговор се увек потписује у писаној форми. Стране колективног уговора су обавезне да се *bona fide* договоре о закључивању колективног уговора у вези с питањима која могу бити предмет колективног уговора.

6.2.5 Врсте колективних уговора у Македонији

Колективни уговор се закључује као заједнички за ниво Републике, посебан за ниво ресора⁴¹⁸, према Националној класификацији делатности и код индивидуалног послодавца. Подела ресора у Македонији условљена је већ усвојеном поделом према Националној класификацији делатности и формирање синдиката и ресорно преговарање се врши на овом принципу. Није искључена појава да се синдикати више сродних ресора удружују и преговарају о јединственом колективном уговору.

На националном нивоу постоји општи колективни уговор за приватни сектор у области привреде и општи колективни уговор за јавни сектор. Ови уговори су правно обавезујући за све запослене и предузећа, без обзира да ли су чланови удружења која су склопила одговарајући уговор. Колективни уговори у грани / сектору су правно обавезујући само за стране које су чланице удружења која су склопила уговор.

⁴¹⁸ Члан 203 Закона о радним односима измена објављена у Службен весник на Република Македонија, бр. 74 од 08.05.2015 чланови од 68 до 93

Општи и грански колективни уговор и све измене (измене, допуне, отказивања или приступања) колективног уговора пре њиховог објављивања морају се поднети на регистрацију министарству надлежном за питања рада.⁴¹⁹

6.2.5.1 Општи колективни уговор за јавни сектор

Специфичност колективног преговарања у Македонији огледа се у постојању посебне врсте општег колективног уговора за приватни сектор привреде и општег колективног уговора за јавни сектор.

Општи колективни уговор за јавни сектор односи се на државне органе и друге државне организације, на локалне самоуправне јединица, установе, предузећа, канцеларије, агенције, фондове и друге субјекте који обављају послове у јавном интересу.⁴²⁰

Законом о радним односима је утврђено да се општи колективни уговор закључује за приватни сектор привреде и на њега се директно односи и обавезујући је за послодавце и запослене у приватном сектору.

Општи колективни уговор за јавни сектор примјењује се директно и обавезан је за послодавца и запослене у јавном сектору.⁴²¹ Колективни уговор за ресор, према Националној класификацији делатности се непосредно примењују и обавезујући је за послодавце који су чланови удружења послодаваца потписника колективног уговора или додатно приступио удружењу послодаваца у току примене ресорног колективног уговора.

На националном нивоу постоји општи колективни уговор за приватни сектор у области привреде и општи колективни уговор за јавни сектор. Ови уговори су правно обавезујући за све запослене и предузећа, без обзира да ли су чланови удружења која су склопила одговарајући уговор. Колективни уговори у грани / сектору су правно обавезујући само за стране које су чланице удружења која су склопила уговор.

6.2.6 Време на које се закључује колективни уговор у Македонији

За социјалне партнере и државу генерално врло је важан период на који се закључује колективни уговор, јер период од његовог усаглашавања и потписивања, као и у

⁴¹⁹ види опширније чланови 231-232 Закона о радним односима Македоније

⁴²⁰ Види опширније члан 204. Закона У Републици Македонији је закључио: 1) општи колективни уговор за приватни сектор привреде и 2) општи колективни уговор за јавни сектор.

⁴²¹ Члан 203. Закона о радним односима Македоније

периоду важења значи период социјалног мира за запослене и послодаваце на које се примењује.

Колективни уговор се може закључити на ограничен временски период у трајању од две године, уз могућност продужења, уз писмену сагласност страна уговорница/потписница.⁴²²

Колективни уговор у извесним ситуацијама и према иницијиви сваке од страна потписница може престати и раније и то отказом или сагласношћу свих учесника, а на начин одређен колективним уговором.

У случају отказа се примењује још шест месеци, а његова примена може престати и истеком рока за који је закључен. Стране потписнице могу да одлуче да наставе са применом колективног уговора, када се валидност колективног уговора настави са сагласношћу страна уговорница, споразум се закључује најкасније 30 дана пре истека важења колективног уговора, осим ако колективни уговор не одреди другачије, након истека рока на који је склопљен колективни уговор, његове одредбе ће се наставити примјењивати до закључења новог колективног уговора.⁴²³

Колективни уговор мора да садржи одредбе за отказни рок и поступак за поништавање, измене и допуне колективног уговора.

Колективни уговор закључен на одређено време може се отказати само ако постоји могућност да се раскине уговор. Отказивање уговора мора бити достављено другим уговорним странама.

У случају отказивања стране потписнице, дужне су да колективни уговор примењују најдуже шест месеци од дана подношења отказа, ако законом није другачије одређено, при чему су учесници дужни преговарачки поступак почети у року од 15 дана од дана подношење отказа. По протеку рока од шест месеци колективни уговор престаје да важи ако се стране другачије не договоре.

⁴²² Види опширније члан 226. Закона о радним односима Македоније

⁴²³ Види опширније члан 228. Закона о радним односима Македоније

6.2.7 Регистрација колективних уговора у Македонији

Општи и грански колективни уговор и све измене (измене, допуне, отказивања или приступања) колективног уговора пре њиховог објављивања морају се поднети на регистрацију министарству надлежном за питања рада.⁴²⁴

Министар надлежан за послове рада прописује поступак подношења и уписа колективних уговора и њихових измена надлежном државном органу и начин вођења евиденције о достављеним колективним уговорима и њиховим изменама.

6.2.8 Проширено дејство колективних уговора у Македонији

Колективни уговор се може додатно доделити лицима (проширити на лица) која, према одредбама Закона о радним односима, могу бити страна потписница колективног уговора. Декларација о приступању колективном уговору мора се доставити свим странкама које су склопиле/потписале колективни уговор и особе које су додатно приступиле колективном уговору. Особе које су додатно приступиле колективном уговору имају иста права и обавезе као стране које су га закључиле.⁴²⁵

6.2.9 Колективни радни спор

Ако се појави спор у поступку за закључивања, измену и допуну колективног уговора, спор се мирно решава⁴²⁶. Решавање колективних радних спорова стране у спору могу произвољно решавати и мирним методама, али постоји могућност решавања колективног радног спора путем арбитраже.

У јавном сектору могући су колективни радни спорови у јавним предузећима, јавним службама и државним органима. Ова подела је релевантна и са становишта мирних метода, пошто се низ јавних предузећа и установа јавних служби налази у посебном правном режиму штрајка тј. налаже се обавеза прибегавања мирењу или посредовању пре штрајка, што је изузетак од општег правила мирног решавања колективних спорова – принципа факултативности прибегавања мирним методама (пре штрајка).⁴²⁷

⁴²⁴ види опширније чланови 231-232 Закона о радним односима Македоније

⁴²⁵ види опширније члан 233. Закона о радним односима Македоније

⁴²⁶ види опширније члан 235. Закона о радним односима Македоније

⁴²⁷ Бранко А.Лубарда –Решавање колективних радних спорова – Методи и институције 1996.г.

6.2.10 Услови за утврђивање репрезентативности синдиката и послодаваца

Услови за утврђивање репрезентативности социјалних партнера су постављени на сличан начин као и у другим земљама региона.

Регистар социјалних партнера се води у ресорном министарству за послове рада.

Регистар се води као јавна књига, а у процентуалном делу су утврђени услови за утврђивање репрезентативности синдиката и то кроз више повезаних кумулативних услова које синдикална организација мора да испуни да би јој се признала репрезентативност на националном, регионалном или на нивоу код послодавца.

На основу утврђене репрезентативности синдиката (према нивоу на коме је поднет захтев) утврђује се његово право за учешће у колективном преговарању на нивоу јавног сектора, ресора/делатности или послодаваца. Представљање синдиката или удружења послодаваца на нивоу приватног сектора привреде, одређује се за учешће у колективном преговарању на нивоу приватног сектора привреде, као и право на заступање синдиката, односно удружења послодаваца у ресору што одређује сврху учествовања у колективном преговарању.

Закон о радним односима прихвата термин „представнички синдикат“ за територију Републике Македоније, а то је синдикат који испуњава следеће услове:

- 1) уписује се у синдикални регистар који води министарство надлежно за послове рада;
- 2) да има најмање 10% укупног броја запослених у Републици Македонији који плаћају чланарину синдиката;
- 3) да се придружи најмање три синдиката на националном нивоу из различитих грана, односно делова приказаних у регистру синдиката који се воде у министарству надлежном за послове рада;
- 4) да делују на националном нивоу и да имају регистроване чланове у најмање 1/5 општина у Републици Македонији;
- 5) да поступа у складу са својим статутом и демократским принципима и
- 6) да укључи синдикате који су потписали или приступили најмање три колективна уговора на нивоу филијале или одељења-огранка.⁴²⁸

⁴²⁸ види опширније члан 212. Закона о радним односима Македоније

Репрезентативност синдиката је на сличан начин утврђена и за ниво ресора или послодавца.

Такође, Законом су утврђени услови за утврђивање репрезентативности послодаваца, тако да се представник послодаваца удружење за Републику Македонију је удружење које испуњава следеће услове:

- 1) да се региструје у удружењу послодаваца, који води министарство надлежно за послове на тржишту рада;
- 2) у које је добровољно учлањено најмање 5% од укупног броја послодаваца у приватном сектору привреде у само удружење, или удружење послодаваца које запосли најмање 5% од укупног броја запослених у приватном сектору у земљи;
- 3) чланови удружења да буду послодавци најмање три филијале или одељења/огранка;
- 4) да има своје чланове у најмање 1/5 општина у Републици Македонији;
- 5) да закључи или приступи најмање три колективна уговора на нивоу филијале или одељења/огранка и
- 6) да поступа у складу са својим статутом и демократским принципима.

Овај начин и бројчани показатељи за утврђивање репрезентативности послодаваца промењен је, односно поједностављен у смислу захтеваних услова са променама Закона о радним односима које су усвојене у току 2012. године, од када се репрезентативно удружење послодаваца на нивоу приватног сектора у области привреде сматра удружење које је уписано у регистар који води министарство надлежно за послове рада и у којем најмање 10 % укупног броја послодаваца у приватном сектору или послодаваца чланова удружења запошљава најмање 10% укупног броја запослених у приватном сектору.

Законом је утврђено да се репрезентативно удружење послодаваца коме је утврђена репрезентативност за одређен ресор, је удружење које је регистровано у регистар који води министарство надлежно за област рада и који су чланови најмање 10% послодаваца у грани или одељења/огранка или послодавци чланова удружења који запошљавају најмање 10% укупног броја запослених у грани односно одељењу/огранку.⁴²⁹

Репрезентативност синдиката или удружења послодаваца широм Републике Македоније, јавног сектора, на нивоу приватног сектора привреде и на нивоу ресора у складу

⁴²⁹ види опширније члан 213. Закона о радним односима Македоније

са Националном класификацијом делатности, утврђује министар надлежан за рад на предлог Комисије за утврђивање репрезентативности (у даљем тексту: Комисија), у складу са Законом о радним односима.

6.2.11 Комисија за утврђивање репрезентативности – састав, поступак и начин рада комисије

Комисија се састоји од девет чланова, по један представник из Министарства рада и социјалне политике, из Министарства правде и из Министарства економије, затим три представника именују репрезентативна удружења послодаваца и три представника из репрезентативних синдиката, чланова Економског и социјалног савета.

Регистровани синдикати и удружења послодаваца на националном нивоу могу одредити свог представника који ће присуствовати раду Комисије. Представнике три наведена министарстава одређује Влада Републике Македоније на предлог министра надлежног за послове рада.

Административни и стручни рад за рад Комисије врши Министарство рада и социјалне политике, а начин рада Комисије утврђује се Пословником о раду Комисије.⁴³⁰

Приликом утврђивања репрезентативности Комисија утврђује да ли су захтев и достављени докази у складу са Законом. Министар надлежан за послове рада⁴³¹, на предлог Комисије, доноси одлуку о репрезентативности. Видимо да је ово слично решење као и у српском Закону о раду, везано за утврђивање репрезентативности социјалних партнера.

Уколико је синдикална организација или послодавачка организација незадовољна Одлуком о утврђивању репрезентативности, може изјавити жалбу Државној комисији за административне процедуре и запошљавање као другостепеном органу.

Државна комисија за административне процедуре и запошљавање након разматрања ожелбеног акта, као другостепени орган доноси решење које је коначно.

Значи додношење Одлуке министра на предлог Комисије за утврђивање репрезентативности је првостепена, а кроз поступак жалбе пред Државном комисијом за административне процедуре и запошљавање поново се разматра захтев за утврђивање репрезентативности. На крају овај другостепени орган доноси коначно решење.

⁴³⁰ Види опширније у члановима од 2136-213 Закона о радним односима Македоније

⁴³¹ Види опширније члан 213д Закона о радним односима Македоније

Против овог коначног решења може се покренути управни спор пред надлежним судом.

После извесног времена може се на захтев заинтересованих лица поновно вршити испитивање репрезентативности⁴³²

Репрезентативност, односно могућност представљања - у релевантним трипартитним телима, или представљање одређује се на период од три године од дана доношења одлуке (одлука министра надлежног за послове рада или одлука на предлог Државне комисије за административне процедуре и запошљавање).

Синдикална и удружења послодаваца могу поднети захтев за преиспитивање репрезентативности, након периода од годину дана од дана доношења одлуке да се успостави/утврди репрезентативност.

Захтев за преиспитивање репрезентативности, који се подноси Комисији садржи назив синдиката или организације послодаваца, ниво оснивања, број потврде о регистрацији, разлози за захтевање преиспитивање репрезентативности и навођење доказа за то.

Разлози за преиспитивање репрезентативности могу се поднети из разлога да се смањило број чланова неког синдиката који је раније био репрезентативан или да је одређен број чланова послодавачке организације престао са радом, па стога послодавачка организација више не заступа захтевани проценат послодаваца или послодаваца који запошљавају одређен број запослених који је неопходан за репрезентативност послодавачке организације и сл.

Комисија је покренула поступак за одређивање заступљености у складу са појединим члановима Закона, па на основу приложених информација и размотрених чињеница, и размотрених доказа објављује решење, односно одлуку.

Ради потребног информисања јавности и значаја чињенице да је неке утврђено право на представљање, односно учешће у типартитном социјалном дијалогу на нивоу Македоније, донета Одлука о репрезентативности објављује се у "Службеном гласнику Републике Македоније". Наведена измена Закона усвојена је и објављена у Службеном гласнику Републике Македоније, бр. 74 /2015.

Репрезентативне синдикалне организације за одређену грану или делатност, могу приликом започињања колективног преговарања да се удружују и са другим

⁴³² Види опширније члан 213 е Закона о радним односима Македоније

нерепрезентативним или репрезентативним организацијама синдиката да сачињавају, односно потписују споразума о удруживању за учешће у закључењу колективног уговора.

У том случају појављују се као јединствена страна у поступку усаглашавања и закључивања колективног уговора, а самим споразумом одређују своја међусобна права и начин представљања запослених.

Идентично решење предвиђено је и у српском Закону о раду, са могућношћу формирања Одбора за преговоре (синдиката или послодавачких организација) који заједно чине једу страну потписницу колективног уговора.

6.2.12 Социјални дијалог у Македонији

Социјални дијалог је важан и незаменљив механизам и средство за постизање консензуса о разним питањима у оквиру економске и социјалне политике.

Ефикасан и функционалан социјални дијалог захтева постојање јаким и независних организација послодаваца и радника које имају развијене капацитете и слободан приступ релевантним информацијама. С друге стране, функционални социјални дијалог захтева политичку вољу, преданост и поштовање фундаменталних права на слободу удруживања и колективно преговарање. Држава је та која игра главну улогу у развоју политика које промовишу слободу удруживања радника и послодаваца и функционисање социјалног дијалога као алата за постизање консензуса о питањима од заједничког интереса која се тичу економске и социјалне политике.

Закон о радним односима (ЗРО) из 2005. године је прописао правила о оснивању организација радника и послодаваца, као и правила о колективном преговарању и радним односима између две стране.

Закон о радним односима такође прописује и основу за оснивање Економско-социјалног савета (ЕСС), који служи као форум за трипартитне консултације између Владе Републике Македоније и социјалних партнера о економским и социјалним питањима и питањима која се тичу радних односа.

Економско-социјални савет је саветодавно и консултативно тело Владе које учествује у развоју и примени економских и социјалних стратегија и политика.

Законски и институционални оквир за оснивање и функционисање Економско-социјалног савета (у даљем тексту ЕСС) на националном нивоу је дат путем Закона о радним односима (ЗРО) из 2005. године и Споразума о оснивању Економско-социјалног савета.

Закон о радним односима (чланови број 246. и 247.) постављају главни законски оквир који се тиче оснивања и функционисања социјалног дијалога на трипартитном и бипартитном нивоу у Републици Македонији.

Закон о радним односима поставља правила о оснивању организација радника и послодаваца, као и правила о колективном преговарању и радним односима између радника и послодаваца. Закон такође даје и основу за оснивање ЕСС.

6.2.13 Економско социјални савет у Р. Македонији

У Републици Македонији, у складу с Законом о радним односима (члан 246) и Споразумом о оснивању Економског и социјалног савета (ЕСС) Савет функционише као трипартитно тело на националном нивоу.

Савет се састоји од 12 чланова:

- четири члана именује Влада Републике Македоније;
- четири члана именују репрезентативне организације послодаваца на територији Републике Македоније;
- а четири члана именује репрезентативни синдикати на територији Републике Македоније.

Надлежности овог органа прецизиране су у поменутом Закону и Споразуму. Закон о радним односима такође прописује критеријуме за утврђивање репрезентативности синдиката и организација послодаваца на државном нивоу.

Сходно члану 11. став 1. Закона о радним односима, репрезентативност синдиката на територији Републике Македоније, односно организације послодаваца на територији Републике Македоније утврђује се у циљу њиховог учешћа у трипартитним телима за социјално партнерство и трипартитним делегацијама социјалних партнера.

Начин рада Економског и социјалног савета регулисан је његовим Пословником о раду.

Седницу Савета може сазвати сваки члан Савета или један од потписника Споразума о оснивању Економског и социјалног савета. Седнице се сазивају по потреби, а најмање једном на свака три месеца, док се у изузетним околностима то може учинити и у

краћем временском интервалу. Одлуке и препоруке Економског и социјалног савета нису обавезујуће за Владу или Скупштину.

Економски и социјални савет на националном нивоу нема засебан технички секретаријат. Административне и техничке послове за потребе Економског и социјалног савета обавља Министарство рада и социјалне политике, док, у складу са Споразумом о оснивању ЕСС -а, те послове обавља Секретаријат Економског и социјалног савета.

Такође, не постоје посебна средства у буџету намењена за рад Економског и социјалног савета нити постоје било какве одредбе о додатним људским ресурсима и средствима за финансирање професионалне помоћи спољних експерата и других професионалних, научних истраживачких институција. Пошто Економски и социјални савет нема свој властити буџет, не постоје ни одредбе којима би се руководило приликом употребе средстава и надзора над одговорношћу и транспарентношћу у употреби средстава за потребе Економског и социјалног савета.⁴³³

6.2.14 Економско-социјални савет на локално нивоу

Рад ЕСС-а је заснован на потреби за трипартитном сарадњом између владе Републике Македоније, синдиката и организација послодаваца у вези решавања економских и социјалних питања и проблема.

Закон и споразум о оснивању ЕСС-а дају више детаља о улози и надлежностима ЕСС-а. У складу са ова два документа, ЕСС је национално трипартитно тело које оснивају влада Републике Македоније (ВРМ) и социјални партнери (репрезентативни синдикати и репрезентативне организације послодаваца основани на територији Републике Македоније).

Трипартитни дијалог на локалном нивоу у Републици Македонији се заснива на постојећем законском оквиру који се тиче дијалога на националном нивоу.

Међутим, ни Закон о радним односима, ни Споразум о оснивању ЕСС-а не садрже експлицитно одредбе које се тичу трипартитног дијалога на локалном нивоу. Ипак, у пракси то не представља проблем за оснивање и функционисање ЕСС-а на локалном нивоу. Постоји укупно 9 локалних економско-социјалних савета на нивоу општине.

Локални економско-социјални савети су саветодавно и консултативно тело на нивоу општине у оквиру којег се разматрају питања, мишљења, предлози и препоруке за Општински савет и друга тела, и то из области економске и социјалне политике. Тако,

⁴³³ Publikacija-SOCIJALNIDIJALOGUZEMLJAMAZAPADNOGBALKANA.pdf

општина сама тражи консултације са представницима социјалних партнера на локалном нивоу, преко локалног економско-социјалног савета, у вези доношења одређених одлука из области економске и социјалне политике, пре него што их донесе Општински савет.

Економско-социјални савет има саветодавну и консултативну улогу у развоју и примени економских и социјалних стратегија и политика у земљи. Економско-социјални савет разматра и доноси мишљења, предлоге и препоруке за Владу о одређеним питањима из области:

- економског развоја;
- политика тржишта рада;
- политика зарада и цена у области рада и социјалног осигурања;
- социјалне заштите;
- здравствене заштите;
- заштите животне средине;
- фискалне политике;
- услова рада, безбедности и здравља на раду;
- образовања;
- културе;
- професионалног развоја, средњег стручног образовања и других области економских и социјалних интереса послодаваца и радника.

Економско-социјални савет, у оквиру својих надлежности, израђује мишљења, предлоге, препоруке и закључке, на властиту иницијативу или на захтев било којег социјалног партнера и Владе Републике Македоније.

Мандат чланова Економско-социјалног савета траје четири године, уз могућност поновног избора.

I. Земље Европске уније

6.3 Словенија

6.3.1 Законски оквир

Уређење права на колективно преговарање у Р. Словенији уређено је бројним прописима, пре свега Уставом.

6.3.1.1 Закон о Колективном преговарању

На основу Закона о радним односима утврђене су правне ситуације када је послодавац обавезан да изврши информисање и консултовање са синдикатом, а то је у случају и приликом промене послодавца, у погледу редовног престанка радног односа запосленог, стечаја, ликвидације као и пре увођења ноћног рада и у другим ситуацијама значајним за радно-правни положај запосленог.

У Словенији је синдикат почетно био подељен између "наследника" ЗССС-а и "новог" КНСС-а, а друге супарничке организације

Питање колективног преговарања у Словенији уређено је посебним Законом о колективном преговарању. Закон о колективним преговарању усвојила је Народна скупштина Републике Словеније на свом заседању одржаном 4. априла 2006. године. Закон је ступио на снагу у 16. априла 2006. године, а овај закон уређује ко су странке у колективном уговору, шта представља предмет колективног уговора, његов садржај, поступак закључивања колективног уговора, његову форму, важење/примену и престанак примене колективног уговора, мирно решавање колективних радних спорова, регистрацију и објављивање колективних уговора. За питања у вези са колективним уговорима, који нису уређени овом или неким другом законом сходно се примењују општа правила грађанског права.⁴³⁴

Колективни уговор је споразум који се склапа између синдиката или удружења синдиката са једне стране и послодавца или удружења послодавца са друге стране и који конкретније регулише права и дужности запослених и послодавца који произилазе из радног односа. Удружења синдиката и послодавца могу закључити колективне уговоре у складу са својим статутима или другим одговарајућим документима.

У Словенији, с обзиром на релативно високу густину и обимно колективно преговарање, синдикати могу се ослањати на њихов институционални положај унутар

⁴³⁴ Члан 1. Закона о колективном преговарању („Урадни лист РС“, No. 43/2006).

политичког и економског система, успостављање преговора на радном месту и уговора о социјалном партнерству не толико да би се задовољио интересима нетрадиционалних радника или да их привуче у синдикате, већ да ограниче степен атипичне запослености. Истовремено, покушали су да обезбеде да плате и услови рада „несигурних радника“ буду у складу са радним законодавством и колективним уговорима. Ова стратегија се спроводила у секторима са релативно великим уделом атипичног запошљавања, као што је малопродаја, али и на националном нивоу, где су синдикати активно мобилисани у односу на шему "мини-послова". Ова иницијатива резултирала је одбацивањем предлога на референдуму, али синдикати нису успели да преведу своју кампању у добитак чланства.⁴³⁵

Синдикати у земљама Вишеграда (Пољска, Чешка, Словачка и Мађарска) имају слабији институционални положај него у Словенији, али поседују више ресурса него у балтичким државама и југоисточној Европи. Ово захтева и омогућава да усвоје проактивнији приступ, уз (барем делимичну) отвореност за шири скуп друштвених интереса. У априлу 2012. године, чешки синдикати су организовали највеће демонстрације од 1989. године, мобилишући око 100.000 људи против агенде ауторитета. Њихове словачке колеге покушали су да побољшају услове рада "атипичних" радника кроз масовне медијске кампање.

6.3.2 Међународни стандарди МОР-а

Словенија је ратификовала 4 од 6 радних конвенција МОР о социјалном дијалогу⁴³⁶ основне 98 и 135- су ратификоване, док Конвенција 151 о Заштити права на организовање и процедуре за одређивање услова запошљавања у јавном сектору и Конвенција 154 која се односи на Промоцију колективног преговарања, још нису ратификоване.

Конвенције Међународне организације рада које је 2006. године ратификовала Словенија а које се односе на колективно преговарање су:

Слобода удруживања - К87 и К89; Недељни одмор (индустрија) - К14; Слобода удруживања и право на организовање - К87; Ноћни рад (жене) - К89; Ноћни рад омладине

⁴³⁵ Јачање бипартитног партнерства кроз заједнички рад на колективном преговарању (HR.S 1 02-0002) *Компаративна анализа система колективног преговарања и садржај колективних уговора у Аустрији и Чешкој, Хрватској, Словенији и Шведској* у Литератури је наведен сајт

⁴³⁶ ILO (без датума). Ратификације за Словенију. NORMPLEX – Информациони систем о међународним стандардима рада.

(индустрија) - K90; Социјална сигурност (минимални стандарди) - K102; Недељни одмор - K106; Политика запошљавања - K122; Плаћени годишњи одмор - K132; Представници радника - K135; Престанак радног односа на иницијативу послодавца - K158.⁴³⁷

Исте године ратификоване су и свих пет конвенције МОП-а које се поред слободe удруживања и слободe на организовање (K87) и (K98) – односе на Забрану дискриминације - K100 и K111; Дечији рад - K138.

Ових пет конвенција (K 87, K 98, K 100, K 111 и K 138) се сматрају фундаменталним конвенцијама Међународне организације рада. Словенија је једина од правних наследника СФРЈ које су у периодима свог постојања ратификовале и примењивале наведене конвенције, али је због новог правног субјективитета који је Словенији признат 1992. године поново извршила ратификацију, као самостална држав.

У Словенији, с обзиром на релативно високу густину и обимно колективно преговарање, синдикати могу се ослањати на њихов институционални положај унутар политичког и економског система, успостављање преговора на радном месту и уговора о социјалном партнерству не толико да би се задовољио интересима нетрадиционалних радника или да их привуче у синдикате, већ да ограничи степен атипичне запослености. Истовремено, покушали су да обезбеде да плате и услови рада „несигурних радника“ буду у складу са радним законодавством и колективним уговорима.

6.3.3 Учесници у колективном преговарању

Закон о колективним уговору посебно дефинише ко се сматра страном у колективном преговарању за запослене у државним органима и министарстава, као и другим државним институцијама које се финансирају из буџета Републике Словеније у члану 2. став 2. Закона.

Влада Републике Словеније или министарство које Влада овласти да је надлежно за колективно преговарање, или други надлежни орган учествује као страна, на страни послодавца, за закључење колективног уговора за запослене у државним органима Републике Словеније, управе самоуправних локалних заједница, јавних агенција, јавних фондова, јавних институција, јавних финансијских институција и других субјеката који се

⁴³⁷ Извор: Internacional Labour Organization. Интернет сајт на дан 29.05.2013.године

сматрају јавним сектором, под условом да су они директни или индиректни корисници државног буџета или буџета локалне самоуправе.⁴³⁸

Колективни уговор важи за стране у колективном уговору и њихове чланове. Ако колективни уговор потпише репрезентативни синдикат, колективни уговор важи за сва лица запослена код послодавца или послодаваца на које се примењује колективни уговор, а такође и за раднике који нису чланови синдиката.

Колективни уговор не може да буде у супротности са законом и може садржати само одредбе које су повољније за раднике од одредби предвиђених законом.

Закључивање колективних уговора је детаљније уређено Законом о колективним уговорима (Урадни лист РС, No. 43/2006). У складу с чланом 2, став 2 овог Закона, Влада Републике Словеније или министарство које је овластила Влада или друго тело овлашћено законом, на страни послодаваца, закључује колективне уговоре за запослене у државним органима Републике Словеније, органима управе локалних самоуправа, јавним агенцијама, јавним фондовима, јавним установама, јавним комерцијалним установама и другим правним лицима приватног права, ако су индиректни корисници државног буџета или буџети локалних самоуправа.

Владине политике као одговор на кризу довеле су до додатног притиска на слабе преговарачке структуре у региону. Словенија се издваја као једина земља са снажним организацијама социјалног партнера и робусним преговарањем више послодаваца. У јавном сектору постоје и међусекторски и секторски колективни споразуми, док у приватном сектору, након укидања међусекторског споразума у 2005. години, преговарања се претежно одвијају на секторском нивоу и често допуњавају пословима на нивоу предузећа.⁴³⁹

6.3.4 Садржај (предмет) колективног уговора

Закон дефинише да колективни уговор има обавезни и нормативни део колективног уговора.

Колективни уговор може у нормативном делу да садржи одредбе којима се утврђују права и обавезе запослених (радника) и послодаваца, а које се закључују, односно које су део одредби уговора о раду. Одредбе које дефинишу њихов однос током трајања

⁴³⁸ Види опширније члан 2. став 2. Закона о колективним уговорима

⁴³⁹ M. BERNACIAK, R. GUMBRELL-MCCORMICK & R HIMAN april 2014, Studija Sindikati u Evropi -Novi odgovori na teške trenutke Friedrich-Ebert-Stiftung Одељење за централну и источну Европу Хиросхимастр. 28 | 10785 Берлин | Немачка <http://vfv.fes.de/geverkschaften> , info.moe@fes.de

радног односа, или (одредбе) у вези са раскидом уговора о раду, надокнада за рад (зарада запосленог) и других накнада, увећане зараде, безбедности и здравља на раду или друга права и обавезе које проистичу из односа између послодавца и радника и обезбеђивања услова за функционисање синдиката код послодавца.

Колективни уговор значи дефинише права и обавезе страна које учествују у његовом закључивању, али може да уређује и одредбе које се односе на мирно решавање колективних спорова, што је такође врло значајно за стране уговорнице.

Будући да су све државе чланице Европске уније ратификовале Европску конвенцију о правима човека и Европску социјалну повељу (акте које је донео Савет Европе), у овим актима су садржани стандарди који се односе на решавање колективних радних спорова и поступак мирења и посредовања. Предвиђена је обавеза за државе потписнице да „успоставе и користе одговарајуће механизме за мирење и добровољну арбитражу ради решавања радних спорова“ (чл. 6. ст. 3. Европске социјалне повеље). Поступци мирења се схватају као интегрални део права на колективно преговарање, с тим што је Комитет независних експерата Савета Европе заузео став да одговарајући поступци мирења или посредовања могу бити установљени законским путем, колективним уговорима или самом праксом индустријских односа.⁴⁴⁰

Очигледно је Република Словенија законским путем установила механизам мирног решавања колективних радних спорова.

Колективни уговор се увек потписује у писаном облику.

6.3.4.1 Подношење иницијативе (предлога) за почетак колективног преговарања

Поступак за закључивање колективног уговора почиње на основу достављеног писменог захтев једне од страна. У писаном предлогу за закључивање колективног уговора, предлагач мора такође дефинисати садржај предложеног колективног уговора.

Друга страна, којој је предлог достављен мора послати писмени одговор најкасније у року од 30 дана од дана пријема предлога. На једној страни у току колективног преговарања може учествовати више репрезентативних синдиката или њихових удружења или више послодаваца или њихових удружења. Они се појављују као једна страна потписница усаглашеног колективног уговора.

⁴⁴⁰ Бранко А.Лубарда Решавање колективних радних спорова –методи и институције, Београд, 1996.г.

Стране које учествују у преговорима морају имати овлашћење⁴⁴¹ својих органа одређених статутом или другим општим актом организације за преговарања, као и овлашћење за потписивање колективног уговора.

6.3.5 На кога се примењује колективни уговор

У Републици Словенији присутан је синдикални плурализам и синдикати могу оснивати своја удружења, при чему та удружења могу обухватати запослене из више делатности. Уколико таква удружења синдиката закључе колективни уговор, исти се може односити на послодавце из више сродних делатности. Колективни уговор односи се на стране у колективном уговору или на њихове чланове.

Репрезентативни синдикати настају удруживањем одређеног броја запослених на слободном и демократском принципу остваривања права и обавеза, што се доказује потписом свих чланова.

Услови су да раде непрекидно најмање шест месеци, независни су од државних органа и послодаваца, а финансирају се углавном из чланарине и других сопствених извора прихода. Када је напред наведено испуњено, постају репрезентативни синдикати.

Могу бити део конфедерације синдиката, у којој делују синдикати из различитих индустрија, професија или активности, а у којима су чланови припадници најмање 10% радника у одређеној индустрији или професији. За наведену репрезентативност синдикати имају решење о репрезентативности.

Репрезентативни синдикати⁴⁴² могу да не припадају неком удружењу или конфедерацији, а испуњавају задате критеријуме и имају чланство од најмање 15% радника одређене индустријске делатности. Под истим условима који важе за стицање својства репрезентативности синдиката који су унутар конфедерације и ови синдикати стичу имовину и остало у вези са репрезентативношћу синдиката.

Као добар пример може се навести Споразум потписан између Владе, синдиката и удружења послодаваца⁴⁴³ из 2003. године, који је поставио општи правни оквир за економски и друштвени развој Словеније до 2005. године, са циљем постизања равнотеже између економске ефикасности и социјалне и правне сигурности. Он садржи одредбе о

⁴⁴¹ Види опширније члан 7. Закона о колективним уговорима

⁴⁴² Информације о репрезентативности синдиката: <http://e-uprava.gov.si/e-uprava/dogodkiPoslovni.euprava?zdid=1403&sid=1220>

⁴⁴³ Social Agreement of April 2003 for the period 2003-2005. <http://www.gov.si/mddsiz>, Ministry of Labour, Slovenia, 47 p.

политици плата, запошљавања, обуке и усавршавања, социјалног дијалога, једнаких могућности и опорезивања.

Законом је утврђено да колективни уговор обавезује страну потписницу у колективном уговору или њихове чланове чак и када се потписник повлачи из удружења синдиката или послодавца, али најдуже годину дана од дана повлачења.⁴⁴⁴

Послодавци на које се примењује колективни уговор, обавезни су да приликом закључивања колективног уговора на nižем нивоу (код послодавца) испоштују права и услове који су повољнији за раднике, а који су већ уређени колективним уговором за одређену делатност. Значи поштује се хијерархија колективних уговора и права за запослене која су уређена на вишем нивоу, уколико су повољнија за запослене, примењиваће се на њихова права и обавезе.

Изузетно, нижим колективним уговором код послодавца, могу се уговорити неповољнија права за запослене под условима које одреди колективним уговором на ширем нивоу. За ово морају постојати оправдани разлози које цене стране у поступку колективног преговарања.

6.3.6 Однос колективног уговора и Закона о радним односима (принцип повољнијег права)

Колективно преговарање може да садржи само одредбе које су повољније за раднике него одредбама садржаним у закону.

На наведени начин се врши ограничење аутономије странака, али које у складу са ратификованим међународним конвенцијама имају обавезу да преговарају у складу са принципима добре вере, односно да преговоре воде у циљу закључења колективног уговора.

Иначе, стандард «добра вера – *Bona fides*», не третира се на јединствен начин нити кроз историју права, нити у данашњем праву (и упоредном и нашем), већ се превасходно третира циљно – с обзиром на садржину и дух закона у коме се помиње.

Стандард *bona fides* своје темеље има у римском праву (каснија фаза – преторско право), са јачањем тржишта и робне размене (коректно и поштено понашање, какво налажу обичаји и право).

Модерна легислатива и правна наука (XX и XXI век), стандард *bona fides* схвата, углавном, као савесност, поштење и уздржавање од злоупотребе права. У упоредном праву

⁴⁴⁴ Види опширније члан 11 Закона о колективним уговорима

има различитих приступа. Према Закону о обелодањивању информација у јавном интересу из 1998, Уједињеног Краљевства (Public Interes Disclosure Act – PIDA), добра вера се схвата као искреност и поштење. У истој држави, у пракси Апелационог суда постепено се напушта значење «искрено и поштено», а прихвата стандард који говори о доминантном крајњем мотиву који је повезан са циљем Закона. Мада, и овакав приступ се оспорава, јер се заштита узбуњивача везује за њихов мотив, што узбуњивача дестимулише и плаши јер може изгубити заштиту ако се његов мотив оспори.⁴⁴⁵

У Пољској су масовне демонстрације раних осамдесетих година довеле до покрета Солидарност, док је у Словенији генерални штрајк у раним деведесетим годинама утврдио позицију синдиката у оквиру социо економског система земље. Међутим, поред ових спектакуларних случајева, синдикати су углавном били релативно мирни.⁴⁴⁶

6.3.7 Утврђивање висине минималне зараде у колективном уговору

Најтеже питање у току колективног преговарања за социјалне партнере било на бипартином или трипартитном нивоу су питања која се односе на уређење висине плата или зарада. А најопсежније и најутицајније за судбину усаглашавања колективног уговора поред плата је и питање радног времена запослених. Ова два суштинска питања, поред одредби о заштити и безбедности на раду чине суштински садржај колективног уговора, како на нивоу земаља западног Балкана, тако и европских земаља.

Врло често се кроз колективни уговор уређује висина минималне зараде коју запослени у једном сектору или грани могу да имају у току важења колективног уговора.

Тако је минимална плата у Чешкој уређена Законом о раду, (као и у Србији, Македонији, и др. земљама), а о њеној висини и повећању се воде опсежне консултације социјалних партнера на трипартитној основи. Висина минималне плате у Чешкој се сваке године одређује уредбом. Минимална плата се тако одређује за осам група послова, који се међусобно разликују по комплексности, тежини радних задатака, одговорности радника и сл. О износу минималне плате се преговара на трипартитној разини, а њено повећање зависи од кретања плата и цена у привреди. Већа минимална плата се може прописати колективним

⁴⁴⁵ Види: British Standards Institution (2008) Whistleblowing Arrangements Code of Practice (Кодекс поступања у узбуњивању), Документ доступан за бесплатно преузимање – www.pcaw.org.uk/bsi; као и <http://www.pcaw.org.uk/cms/sitecontent/view/id/83/highlight/good+faith>.

⁴⁴⁶ Студија фес Јачање бипартитног партнерства кроз заједнички рад на колективном преговарању (HR.S 1 02-0002) Komparativna analizasustava kolektivnog pregovaranja i sadržaj kolektivnih ugovora u Austriji i Češkoj, Hrvatskoj, Sloveniji i Švedskoj HTTP//

уговором, али то је ситуација само код колективних уговора склопљених код послодавца. Минимална плата је у Чешкој у 2015. години повећана за 8,2 посто у односу на 2014. годину. Влада предвиђа даљи раст минималне плате, који би у раздобљу од четири до десет година требала да достигне 40 посто веће плате у Чешкој.

Табела – Износ минималне плате у одабраним земљама

Земља	2014. година	2015. година
Хрватска	397,65 € (3.017,61 KN)	399,22 € (3.029,55 KN)
Словенија	789,15 €	790,73 €
Аустрија	Н/А	Н/А
Чешка	311,97 € (8.500,00 CZK)	333,66 € (9.200,00 CZK)
Шведска	Н/А	Н/А

Према Закону о минималној плати, минимална плата се у Словенији коригује у јануару сваке године најмање за износ инфлације, док се у обзир могу узети неки други критеријуми, као што су:

- Трендови у кретању плата
- Економски показатељи, односно економски раст
- Трендови на тржишту рада (запосленост)

Табела – Минимална плата у Словенији

- Период	- 2010.	- 1.3.2010.	- 2014.	- 2015.
- Минимална плата	- 597,43 €	- 734,15 €	- 789,15 €	- 790,73 €

Минимална плата је у Словенији у 2015. години је порасла за 0,2 посто у односу на претходну годину, а што уједно представља најнижи раст минималне плате у Словенији од њеног увођења, односно од 1995. године. Према подацима Агенције за јавне правне

евиденције (АУПЕС) 6,3 посто радника у Словенији је у јануару 2015. године примало минималну плату. То представља пад постотка радника који примају минималну плату, а разлог је опоравак економије, повећани додаци за прековремене рад и остала додатна примања.⁴⁴⁷

6.3.8 Период примене (важења) колективног уговора

Колективни уговор у Р. Словнији према Закону о колективним уговорима се може закључити на одређено или неодређено време.

Уколико је колективни уговор закључен на одређено време, не може се раскинути пре истека, односно за време његовог важења.

Колективни уговор ступа на снагу петнаестог дана од дана објављивања. Међутим, стране уговорнице могу се договорити, односно усагласити у тексту колективног уговора, да његова примена почне пре рока од 15 дана, од дана објављивања.

Закон о колективним уговорима дозвољава могућност да уколико се покрене иницијатива од једне од страна потписница колективног уговора, који је закључен за једну или више делатности, а који су закључили један или више репрезентативних синдиката и једно или више репрезентативних удружења послодаваца, који предложи министру надлежном за послове рада, да прошири примену колективног уговора у целини или појединих његових одредби, на све послодавце у одређеној делатности или за више делатности на које се односи колективни уговор.

У таквој ситуацији, у складу са Законом, могућа је проширена примена колективног уговора на више послодаваца који припадају истој или сличним привредним гранама/делатностима.

Закон је прописао потребне услове да би се прихватило проширено дејство колективног уговора, што значи да је министар надлежан за послове рада прихвата поднету иницијативу за проширено дејство, уколико је колективни уговор закључен између једног или више репрезентативних синдиката и једног или више репрезентативних удружења послодаваца, уколико њихови чланови запошљавају више од половине свих радника на које предлажу да се прошири примена колективног уговора.

⁴⁴⁷ Јачање бипартитног партнерства кроз заједнички рад на колективном преговарању (HR.S 1 02-0002) Komparativna analizasustava kolektivnog pregovaranja i sadržaj kolektivnih ugovora u Austriji i Češkoj, Hrvatskoj, Sloveniji i Švedskoj naći još НТТР//

Министар одлуку о проширеном дејству доноси на основу поднетог предлога једне од страна потписница колективног уговора, а проширено дејство се може односити на цео колективни уговор или на његове поједине чланове.⁴⁴⁸

Одлука о проширеном дејству се објављује у Службеном листу Р Словеније.

6.3.9 Проширено дејство колективног уговора и приступање колективном уговору

Репрезентативни синдикати и послодавци или њихова удружења могу накнадно да приступе колективном уговору који је добио проширено дејство.

Приступање колективном уговору има правно дејство од потписивања уговора. Одлука о проширеном дејству за неки колективни уговор, као и потписани писани приступ колективном уговору објављује се у Службеном гласилу ради опште информисаности страна потписница и других заинтересованих субјеката о чињеници на кога се све примењује колективни уговор.

Право на накнадно приступање колективном уговору признато је и у појединим земљама у окружењу. Од земаља које су биле у саставу СФРЈ, признато је у Србији, Републици Словенији и Федерацији Босне и Херцеговине.⁴⁴⁹ Новина и услови приступања колективном уговору у њима нису истоветни. Напротив, у многоне се разликују. Могућност накнадног приступања колективном уговору у Републици Словенији прописана је Законом о колективном преговарању.

Одредбом члана 7. став 1. тог Закона, прописано је правило по коме синдикати и послодавци, односно њихова удружења могу, уз сагласност потписника, приступити већ закљученом колективном уговору и на тај начин постати његови накнадни потписници. Осим тога, ставом 2. тог члана прописано је да репрезентативни синдикати и послодавци, односно њихова удружења могу накнадно приступити и колективном уговору са проширеним дејством на начин прописан чланом 12. тог закона. Такав приступ има правно дејство од дана обавештења потписника колективног уговора о томе.

Могућност накнадног приступања колективном уговору у праву Холандије утврђено је Законом о колективним уговорима. Право на такво приступање има и синдикат.

⁴⁴⁸ Види опширније члан 12. Закона о колективним уговорима

⁴⁴⁹ Јачање бипартитног партнерства кроз заједнички рад на колективном преговарању (HR.S 1 02-0002) Komparativna analizasustava kolektivnog pregovaranja i sadržaj kolektivnih ugovora u Austriji i Češkoj, Hrvatskoj, Sloveniji i Švedskoj naći još НТТР//

Синдикат који приступи колективном уговору дужан је да у најкраћем року, упозна своје чланове са садржајем колективног уговора. Такву обавезу има и у случају накнадне измене или допуне колективног уговора.⁴⁵⁰

На основу изнетог, може се закључити да је синдикат у многим земљама стекао право на накнадно приступање колективном уговору. Начин и услови остваривања тог права уређује се националном регулативом, због чега се разликују од земље до земље. И поред тога, с разлогом се може констатовати да се његовим признавањем обезбеђују додатне претпоставке за даље јачање социјалног партнерства и даље уједначавање положаја учесника колективног преговарања, односно колективних радних спорова у њима.⁴⁵¹

6.3.10 Престанак примене колективног уговора

Као и у праву других бивших република, односно земаља западног Балкана колективни уговор може да престане са применом по истеку рока на који је закључен, отказом једне од страна потписница, раскидом колективног уговора или уз сагласну вољу страна потписница, уколико се постигне сагласност обе уговорне стране.

Законом о колективним уговорима је дефинисано да су стране дужне да одреде случајеве и услове за раскид колективног уговора и временски период у коме стране потписнице морају обавестити једна другу о раскиду.

Такође, утврђено је да се по раскиду колективни уговор може примењивати још највише годину дана, а ако колективним уговором није дефинисан рок за обавештења о отказу, колективни уговор може се прекинути са отказним роком од шест месеци. Колективни уговори закључени на одређени период се не могу раскинути пре истека рока.⁴⁵²

Примена колективног уговора након истека

Након истека колективног уговора до закључења новог, али не дуже од једне године, осим ако се странке не одлуче другачије, настављају да се примењују одредбе у диспозитиву, који уређују права и обавезе радника и послодаваца да закључују уговоре о раду за време трајања радног односа и који се односи на престанак радног односа, накнаде и друге накнаде и накнаде у вези са радом и заштите на раду и здравља.

⁴⁵⁰ Живко Кулић, Јелена Вуковић и Вук Кулић -Приступање колективном уговору, Радно и социјално право, часопис за теорију и праксу радног и социјалног права, 1/2016,

⁴⁵¹ Живко Кулић, Јелена Вуковић, Вук Кулић-Приступање колективном уговору, Радно и социјално право, часопис за теорију и праксу радног и социјалног права, 1/2016,

⁴⁵² Види опширније члан 16. Закона о колективним уговорима Р Словеније

6.3.11 Економско социјални савет

Економско - социјални савет (надаље Савет) је основан 1994. године када је усвојен Споразум о политици плата за невладин сектор. Основали су га социјални партнери: организације послодаваца, синдикати и Влада Републике Словеније. То тело на највишем нивоу представља социјалне партнере у земљи. Рад Савета је регулисан његовим Правилником о раду који датира из 1994. године и који је последњи пут измењен 2007. године.

Савет је трипартитно тело социјалних партнера и Владе Републике Словеније, успостављено да разматра питања и мере које се тичу економске и социјалне политике, као и друга питања везана за специфична подручја социјалног дијалога.

Тројни састав Савета одражава једнаку заступљеност три партнера, односно представника запослених, послодаваца и Владе.

Сваки партнер именује своје представнике у Савету. Сваки партнер може имати до 8 чланова и заменика чланова.

Представнике радника именују репрезентативна удружења синдиката за одређену државну територију, односно свако репрезентативно удружење именују најмање једног члана, а представнике послодаваца именују удружења послодаваца и коморе који послују на државној територији.

Тренутно, удружење послодаваца има седам чланова, а група запослених и Влада имају по осам чланова, што значи да Савет тренутно има 23 члана и њихових заменика. Владу представља пет министара (министри за запошљавање, породична и социјална питања, финансије, привреду, јавни сектор и развој), директор Института за макроекономске анализе и развој и представник Кабинета премијера.

Групу удружења запослених углавном чине председници удружења синдиката, док послодавце представљају председници и други чланови одбора различитих комора и удружења. Чланови других организација, иако нису званично представљени у Савету, такође имају активну улогу у његовом раду када се разматрају питања која се односе на посебна подручја од њиховог интереса.

Савет се састаје на иницијативу једног од социјалних партнера најмање једном месечно. Седнице Савета сазива и њима председава председник Савета или његов заменик.

У оквиру свог рада, Савет:

- учествује у припреми законодавства и даје релевантна мишљења и препоруке;
- покреће иницијативе за усвајање нових или измене важећих аката;
- формира ставове и мишљења у вези с радним документима, нацртима и предлозима уредби и других прописа;
- формира ставове и мишљења о буџетском меморандуму и државном буџету.

Савет доставља своје предлоге, препоруке и мишљења Народној скупштини (Доњи дома Парламента Словеније), Националном савету (Горњи дом Парламента Словеније), стручној и широј јавности. Одлуке које доноси Савет су обавезујуће за надлежне органе власти и радна тела сва три партнера.

Основна поља рада Савета су:

- социјални споразум;
- права социјалног и обавезног осигурања, као што су пензије, инвалиднине, социјална помоћ, накнаде и друго;
- питања запошљавања и радних односа;
- систем колективног преговарања;
- цене и порези;
- економски систем и политика;
- правна сигурност;
- сарадња са Међународном организацијом рада и Саветом Европе и другим сродним институцијама у Европској унији и земљама чланицама ЕУ;
- ко-менаџмент радника;
- права и слободе синдиката.

У оквиру свог рада, Савет :

- учествује у припреми законодавства и даје релевантна мишљења и препоруке;
- покреће иницијативе за усвајање нових или измене и допуне важећих аката;
- формира ставове и мишљења о радним документима, нацртима и предлозима уредби и других прописа;
- формира ставове и мишљења о буџетском меморандуму и државном буџету.

Данас су колективни уговори најважнији аутономни извори радног права, у којима долази до изражаја социјално партнерство, а у условима тржишног привређивања

јављају се као најпогоднији инструмент за успостављање равнотеже интереса између рада и капитала.⁴⁵³

6.4 Хрватска

6.4.1 Законски оквир

Начела слободе удруживања и колективног преговарања која произлазе из конвенција МОП-а уграђена су у Устав Републике Хрватске, који прописује да сви запослени, ради заштите својих господарских и социјалних интереса, имају право оснивати синдикате и слободно у њих ступати и из њих иступати, те да послодавци такође имају право оснивати своје удруге (чл. 60.).⁴⁵⁴

Правне основе колективног преговарања у РХ Устав Републике Хрватске у члану 145 и члану 59. јамчи слободу синдикалног удруживања: “Ради заштите својих господарских и социјалних интереса, сви запослени имају право оснивати синдикате и слободно у њих ступати и из њих иступати. Синдикати могу оснивати своје савезе и удруживати се у међународне синдикалне организације...” Такође, се јамчи право послодаваца да оснивају удруге и слободно у њих ступају и из њих иступају. Закон о раду регулише питања слободе послодавачког и синдикалног удруживања. Такође у чл. 167. ЗОР-а, право на удруживање, утврђује да радници имају право, без било какве разлике, по свом слободном избору, утемељити синдикат те се у њега учланити, уз увјете који могу бити прописани само статутом или правилима тога синдиката. Слобода удруживања зајамчена је и ставком 2. овога чл., којим је предвиђено да послодавци имају право, без било какве разлике, по својем слободном избору, утемељити удругу послодаваца те се у њу учланити, уз увјете који могу бити прописани само статутом или правилима те удруге. Предвиђено је такођер, да синдикат може утемељити најмање десет пунољетних и пословно способних физичких особа (чл. 173. ст. 1.) те да удругу послодаваца могу утемељити најмање три правне особе или пунољетне и пословно способне физичке особе (чл. 173. ст. 2.).⁴⁵⁵

⁴⁵³ Весна Симовић Колективно преговарање у међународним стандардима и позитивним прописима у Црној Гори

⁴⁵⁴ Види опширније чл. 60. Закона о раду Републике Хрватске

⁴⁵⁵ N. BODIROGA-VUKOBRAT, S. LALETA, Posebnosti kolektivnog pregovaranja... Zb. Prav. fak. Sveuč. Rij. (1991) v. 28, br. 1, xxx-xxx (2007)

Устав РХ јамчи и право на штрајк (чл. 61.), те потврђује да се права запослених и чланова њихових обитељи на социјалну сигурност и социјално осигурање могу уређивати законом и колективним уговором (чл. 57.)⁴⁵⁶

Закон о раду (НН 93/14), у Глави IV. – Колективни радни односи (чл. 165-221) детаљније прописује утемељење и деловање удруга радника и послодаваца, те само колективно преговарање.

Према Закону о раду, предметом колективног уговора, уз права и обавезе странака које су га склопиле (синдикат и послодавац или удруга послодавца), могу бити и правна правила којима се уређује склапање, садржај и престанак радних односа, питања социјалног осигурања те друга питања из радног односа или у вези с радним односом. Закон такође прописује обавезу преговарања у доброј вери, као и дужност испуњавања његових одредби у доброј вери од стране странака које су га склопиле и особа на које се примјењује. Колективни уговор мора бити склопљен у писаном облику, а особе које заступају странке колективног уговора морају имати писану пуномоћ за колективно преговарање и склапање колективног уговора. Сам уговор може бити склопљен на одређено или на неодређено вријеме.⁴⁵⁷

Ако анализирамо праксу држава чланица Заједнице ЕУ видљиво је да се колективно преговарање најчешће користило као средство одређивања стандарда и унапрјеђења законских стандарда.⁴⁵⁸

6.4.2 Међународни стандарди МОП-а

Правни оквир за колективно преговарање у Републици Хрватској темељи се на конвенцијама Међународне организације рада (МОП), чија је Хрватска чланица. Међународна организација рада једина је међу агенцијама Уједињених народа која је устројена трипартитно, односно у чијем управљању равноправно суделују представници влада, послодаваца и радника. За колективно преговарање кључне су Конвенције МОП-а бр. 87 и 98.⁴⁵⁹

⁴⁵⁶ Устав Републике Хрватске види опширније чл. 7. и чл. 61.

⁴⁵⁷ Види опширније Закон о раду Хрватске

⁴⁵⁸ N. BODIROGA-VUKOBRAT, S. LALETA, Posebnosti kolektivnog pregovaranja... Zb. Prav. fak. Sveuč. Rij. (1991) v. 28, br. 1, xxx-xxx (2007)

⁴⁵⁹ <http://www.kolektivni-ugovori.info/pravni-okvir/> приступила 26.3 2018. године

Конвенција бр. 87 о слободи удруживања и заштити права на организовање јемчи право радницима и послодавцима, да без икакве разлике и претходног одобрења, могу основати, и у једнаким условима који могу бити прописани само властитим правилима те удруге (удржења), приступати удругама по својем избору. Слобода удруживања једнако је право радника и послодаваца, те не може бити везано „претходним одобрењем“ било које треће стране.

Конвенција бр. 98 о примени начела права на организовање и колективно преговарање обавезује државе чланице МОП-а да, у складу с националним условима, предузимају одговарајуће мере за подстицање и постизање пуног развоја и употребе механизма добровољног преговарања између послодаваца или удруга послодаваца и удруга радника, у циљу утврђивања услова запослења и рада на колективним уговорима. Право на организовање и право на колективно преговарање припадају темељним начелима на којима се темељи Статут и целокупни садржај рада МОП-а.⁴⁶⁰

Конвенције Међународне организације рада које је 1991. године ратификовала Хрватска, а које се односе на колективно преговарање су: Слобода удруживања – К 87 и К 89; Недељни одмор (индустрија) – К 14; Слобода удруживања и право на организовање – К 87; Ноћни рад (жене) – К 89; Ноћни рад омладине (индустрија) – К 90; Социјална сигурност (минимални стандарди) – К 102; Недељни одмор – К 106; Политика запошљавања – К 122; Плаћени годишњи одмор – К 132; Представници радника – К 135; Престанак радног односа на иницијативу послодавца – К 158.⁴⁶¹

Исте године ратификоване су и свих пет конвенција МОП-а које се поред слободе удруживања и слободе на организовање (К 87) и (К 98) – односе на Забрану дискриминације – К 100 и К 111 и Дечији рад - К138. Ових пет конвенција (К 87, К 98, К 100, К 111 и К 138) се сматрају фундаменталним конвенцијама Међународне организације рада. Хрватска је дуги низ година била један од држава чланица, односно интегрални део СФРЈ и у својим законима има инкорпориран значајан број одредби које имају своје порекло из конвенција Међународне организације рада. Када је добила статус унитарне државе, покренула је механизам ратификације наведених конвенција.

⁴⁶⁰ <http://www.kolektivni-ugovori.info/pravni-okvir/>

⁴⁶¹ Извор: Internacional Labour Organization. Интернет сајт на дан 29.05.2013.године

6.4.3 Појам колективног уговора и улога колективног преговарања у РХ

Постоје бројне дефиниције колективних уговора. Једна од најприхватљивијих је одређење колективног уговора као општег правног акта специфичне правне природе који се закључује у писаној форми између послодаваца или репрезентативних удружења послодаваца на једној страни и репрезентативних синдиката или удружених репрезентативних синдиката, на другој страни, а којим се, у складу са законом и другим прописима, уређују права, обавезе и одговорности из радног односа, поступак измена и допуна колективног уговора, међусобни односи учесника колективног уговора и друга питања од значаја за запослене и послодавце.⁴⁶²

Колективно преговарање се може посматрати и као процес који има за циљ уређење односа између страна уговорница. Овај процес се може посматрати у ужем и ширем смислу зависно од учесника у колективном преговарању. Већина држава познаје колективно преговарање на нивоу предузећа. Ово су и стварни почети и историјски извори колективног преговарања, када су се колективни уговори закључивали да би се уредили односи између запослених и једног послодавца. Потом је процес колективног преговарања почео да се „преноси“ на ниво гране или делатности. Тако и данас у савременом праву све државе чије колективно преговарање се проучава препознају колективно преговарање на нивоу гране, делатности или струковно преговарање. Онда можемо рећи да је то колективно преговарање на нивоу делатности односно гранско колективно преговарање.⁴⁶³

У свом ширем значењу, колективно преговарање је процес који се заснива на начелу трипартизма, односно подразумева равноправно учешће сва три социјална партнера државе, послодаваца и синдиката. Овај вид колективног преговарања карактеристичан је за

⁴⁶² Рајко Косановић, Сања Пауновић, Колективно преговарање, Београд 2010, стр.14

<http://www.poslodavci.org/biblioteka/publikacije/unapredjenje-socijalnog-dijaloga-kroz-snazjenje-partnerstva-u-sektorima-tekstila-odjece-i-koze>

http://www.sindikatsprosvjete.me/dokumenta/propisi/Izvjestaj_o_radu_SPCG.pdf

⁴⁶³ Весна Симовић -Колективно преговарање у међународним стандардима и позитивним прописима у Црној Гори- Публикација рађена у издању Социјалног савјета Црне Горе, октобар, 2011. године

колективне уговоре који се закључују на националном нивоу – и као такви важе за све запослене на територији једне државе.⁴⁶⁴

Посматрајући овако улогу државе, односно државних органа у поступку закључивања колективних уговора јасно је, односно неспорно је да она уређује пословни амбијент кроз уређење питања утврђивања репрезентативности социјалних партнера, и на тај начин се институционално меша у овај процес. Такође, представници државних органа и организација, министарстава и др. институција и установе се срећу у непосредној улози учесника у колективном преговарању (активних преговарача), па тиме одређују или уређују висину, обим и начин остваривања права и обавеза запослених у државним органима, организацијама обавезног здравственог и социјалног осигурања, јавним службама или јавним предузећима чији је држава оснивач.

И трећа значајна улога државних органа у поступку примене колективних уговора огледа се у вршењу анализе, сагледавању услова пословања једне привредне гране и процени општег интереса да се одређеном колективном уговору да проширено дејство.

И на крају кроз рад одређених државних органа и тела одвија се трипартитни дијалог и одређени општи послови се одвијају/спровode кроз њихов рад и то кроз рад одбора за утврђивање репрезентативности социјалних партнера, кроз рад органа управљања Националне службе за запошљавање и Републичког фонда за пензијско осигурање, рад Фонда солидарности, рад Социјално економског савета и других државних органа и организација.

Улога државне управе, односно државе огледа се и кроз рад државних органа за мирно решавање колективних радних спорова и поступка посредовања у индивидуалним радним споровима.

6.4.4 Учесници у колективном преговарању

Као субјект јавног колективног радног спора може да се јави и држава, тј. Влада. Држава се јавља као послодавац у јавним (државним) предузећима, као оснивач и послодавац у установама и јавним службама, и запосленима (јавним службеницима) у државним органима. Сматра се да колективно преговарање у јавном сектору као последица демократизације јавног сектора, не доводи у питање суверенитет државне власти нити се више прихвата претпоставка непогрешивости и апсолутне рационалности државе као

⁴⁶⁴ Весна Симовић -Колективно преговарање у међународним стандардима и позитивним прописима у Црној Гори- Публикација рађена у издању Социјалног савјета Црне Горе, октобар, 2011. године

послодавца. Колективно преговарање у јавном сектору значи да се држава јавља као послодавац који треба равноправно да преговара са синдикатом јавних службеника и да њихово заједничко учешће у уређивању услова рада и односа у радном сектору води рационалнијем и ефикаснијем функционисању самог јавног сектора. Влада може да предвиди и механизам решавања ове врсте колективних радних спорова, нпр. формирањем јавних служби за миренење и посредовање као управних агенција с посебним аутономним статусом. То што се влада јавља у двоструком својству – као послодавац и као (извршни) орган државне власти, може да доведе у пракси до извесног „разводњавања“ једног од општих принципа у решавању колективних радних спорова – принципа неутралности државе у решавању конкретног радног спора.⁴⁶⁵

Појам јавног службеника је једно од најсложенијих питања у теорији службеничког права. И поред термилошких разлика приликом одређивања појма јавног, односно државног службеника могуће је узети у обзир два основна мерила: органско (формално) –везаност јавног, односно државног службеника за правно лице јавног права – јавну службу, укључујући и јавну управу (управну јавну службу – државну управу), на основу чега се може одредити појам јавног и државног службеника у формалном смислу, у функционално (садржајно) мерило – извршавање послова (управне) јавне службе или „учествовања у вршењу јавних служби“, а на основу чега се може одредити појам јавног службеника у материјалном смислу. Органски критеријум није најплодотворнији, јер не води рачуна о природи послова који се могу обављати за послодавца као правно лице јавног права (за државу, локалну самоуправу, за установе јавних служби, за јавна предузећа и друге ентитете јавног права), тј. у вршењу јавне службе, што је случај са мерилем функционалности, који омогућује да се лакше одреди не само појам јавног службеника већ и да се изврши класификација јавних службеника с обзиром на значај послова који се обављају у вршењу јавне (управне) службе, што олакшава разграничење јавних службеника који имају статус запослених, од јавних службеника који нису у радном (службеничком) односу.⁴⁶⁶

Циљ колективног преговарања је закључење колективног уговора уз уважавање захтева преговарачких страна и уз толеранцију као и у дозвољено правном и историјском

⁴⁶⁵ Бранко А. Лубарда –Радно право –расправа о достојанственом раду и социјалном дијалогу, Београда Правни факултет 2012.

⁴⁶⁶ Бранко А. Лубарда –Радно право –расправа о достојанственом раду и социјалном дијалогу, Београда Правни факултет 2012.

оквиру. Разликује се колективно преговарања на националном – централизовано и децентрализовано колективно преговарање.⁴⁶⁷

6.4.5 Садржај (предмет) колективног уговора

Анализом колективног преговарања долази се до закључка да је Р. Хрватска направила значајан помак у покривености укупног броја запослених колективним уговорима, што се види из достављене базе података на сајту <http://www.kolektivni-ugovori.info/wp-content/uploads/2016/03/Deterministicki-ili-obicni-kaos-obiljezja-sustava-kolektivnog-pregovaranja-u-RH.pdf>⁴⁶⁸

Ипак могу се наћи и одређене неправилности у поступку колективног преговарања у Р. Хрватској, а то је пре свега: колективни уговори се закључују са различитим роком трајања, не постоји законитост, јер се неки колективни уговори закључују на четири године, а одређени без рока трајања тј. на неодређено време.

Предмет колективног преговарања су углавном остала права запослених, а у колективним уговорима у јавном сектору скоро се уопште не преговара о коефицијентима, већ само, у мањој мери о висини основне зараде запослених.

Ово је посебно присутно у јавном сектору где се само уговара висина основице, а у јавним предузећима и у приватним предузећима се преговара о основној плати, а о коефицијентима се скоро уопште не преговара. Значи јасно је да је утицај државе и прописа који уређују буџет и опредељују висину средстава за плате у јавном сектору доминантан као и у Р Србији, а синдикалним представницима остаје скупчен простор за преговарање о висини осталих права која су релативно уједначена⁴⁶⁹

6.4.6 Субјекти на које се примењује колективни уговор

Колективно преговарање у ужем смислу укључује поступак преговарања између послодаваца и представника запослених као и споразум који садржи обвезујућа правила.⁴⁷⁰

⁴⁶⁷ Весна Симовић -Колективно преговарање у међународним стандардима и позитивним прописима у Црној Гори- Публикација рађена у издању Социјалног савјета Црне Горе, октобар, 2011. године

⁴⁶⁸ <http://www.kolektivni-ugovori.info/wp-content/uploads/2016/03/Deterministicki-ili-obicni-kaos-obiljezja-sustava-kolektivnog-pregovaranja-u-RH.pdf> - приступила 14. Април 2018. г.

⁴⁶⁹ Драган Багић, одсек за социологију, Филозофски факултет у Загребу, Детерминистички или обични каос, обележја колективног преговарања у Републици Хрватској, <http://www.kolektivni-ugovori.info/wp-content/uploads/2016/03/Deterministicki-ili-obicni-kaos-obiljezja-sustava-kolektivnog-pregovaranja-u-RH.pdf>

⁴⁷⁰ Vidi šire: Comparative Labour Law and Industrial Relations in Industrialised Market Economies, R. Blanpain (ed.), 5th ed., Deventer, Kluwer, 1997., str. 570. i d.

„Законодавац такође захтева да се колективни уговор мора склапати у доброј вери, те су странке такође дужне примјењивати и испуњавати његове одредбе у доброј вери.⁴⁷¹

Територијално поље примене колективних уговора у Р. Хрватској најчешће је идентично с подручјем “професионалног представљања синдиката или послодаваца и њихових удруга и у вези с њиховим професионалним категоријама”.⁴⁷²

Персонално поље примене колективних уговора у Р.Хрватској обухвата све особе које су га склопиле, као и све особе које су у време склапања колективног уговора биле или су накнадно постале чланови удружења послодаваца која је склопила колективни уговор. Колективни уговор обвезује и све особе које су приступиле колективном уговору те све особе које су накнадно постале чланови удружења која су приступила колективном уговору.⁴⁷³

У правном уређењу Р Хрватске, према одредбама Закона о раду (члан 194.), колективни уговор обвезује особе које су га склопиле, те све особе које су у време склапања колективног уговора биле, или су накнадно постале, члановима удружења која је склопила колективни уговор. У колективном уговору мора се назначити ниво његове примене, односно ради ли се о нивоу појединог послодавца, или нивоу гране или делатности (грански колективни уговор).

У случају колективних уговора склопљених на нивоу предузећа (или другог облика правне особе), правна правила којима се уређују питања из радних односа, односно права радника, примјењују се на све раднике запослене код тог послодавца, независно о томе јесу ли чланови синдиката или не. Другим речима, послодавац који је склопио колективни уговор дужан га је примењивати према свим радницима који су код њега запослени, јер би у супротном прекршио начело забране дискриминације.

Колективни уговори склопљени на нивоу сектора или гране делатности (нпр. грађевинарство, метална индустрија или туризам) обавезују само послодавце који су чланови удружења послодаваца која су потписала уговор (без обзира јесу ли били чланови удружења у тренутку потписивања, или су јој приступили накнадно). Послодавци чланови удружења

⁴⁷¹ Види опширније чланове 198., 199. и 201. Закона о раду Републике Хрватске

⁴⁷² N. BODIROGA-VUKOBRAT, S. LALETA, Posebnosti kolektivnog pregovaranja... Zb. Prav. fak. Sveuč. Rij. (1991) v. 28, br. 1, xxx-xxx (2007)

⁴⁷³ N. BODIROGA-VUKOBRAT, S. LALETA, Posebnosti kolektivnog pregovaranja... Zb. Prav. fak. Sveuč. Rij. (1991) v. 28, br. 1, xxx-xxx (2007) и члан 199. Закона о раду

која су потписала грански колективни уговор, дужни су да га примењују у односу на све раднике које запошљавају.

Кад правилник послодавца и колективни уговор различито уређују права запосленика примјењује се онај акт који је повољнији за запосленог.

6.4.7 Специфичности колективног преговарања за јавни сектор

Закон посебно уређује начин образовања одбора - Преговарачки одбори синдиката за колективне преговоре у државној и јавној служби. Тако је утврђено да ако се преговара о склапању колективног уговора, за запослене чије се плате финасирају и буџета Републике Хрватске или из Хрватског фонда за здравствено осигурање (запослени у јавној служби здравства) а колективни уговор треба да се примјењује на више подручја јавних служби према Националној класификацији делатности, може се колективно преговарати само с преговарачким одбором синдиката чији број и састав утврђује Повјеренство.⁴⁷⁴

Ако се преговара о склапању колективног уговора који ће се примјењивати на поједином подручју, одељке или одређену групацију јавних служби према Националној класификацији делатности или о колективном уговору који ће се примењивати на службенике и намештенике у телима државне управе, односно у јединицама локалне самоуправа, може се преговарати само с преговарачким одбором синдиката који су репрезентативни у складу са Закон о репрезентативности удруга послодаваца и синдиката.

Преговарачки одбор синдиката не може имати више од једанаест чланова.⁴⁷⁵

Овим је јасно да је државна управа јако заинтересована за начин вођење преговора и начину одређивању синдикалних представника у преговарачком одбору за колективно преговарање у државним органима (министарствима, службама владе, другим државним органима). Влада не само да одређује представнике државне управе него јасно поставља услове, пропорцијално учешће представника синдиката и чак одређује максималн број чланова Преговарачког одбора који преговара за колективни уговор у делатности – државне управе и у делатности јавних служби.

Изузетак представља закључење колективног уговора за делатност образовања (знанствене установе) односно за установе у области високог образовања где је Законом о утврђивању репрезентативности удруга послодаваца и синдиката прописано само поступак

⁴⁷⁴ Види опширније члан 13. Закон о репрезентативности удруга послодаваца и синдиката (Народне новине бр. 26/15)

⁴⁷⁵ Види опширније Правилник о утврђивању репрезентативности (Народне новине бр.32/15)

утврђивања репрезентативности синдиката у овим делатностима. Закон не уређује и начин одређивања преговарачког одбора за преговоре синдиката у овим јавним службама, односно делатностима.

На основу овако детаљног уређења учесника у преговарачком одбору синдиката у колективном преговарању за државне органе, јавне службе и јединице локалне самоуправе (жупаније и др.) јасно је да је заинтересованост државе јако велика да се прецизно утврди пропорцијална и територијална заступљеност представника синдиката. Држава дакле, не утврђује само представнике одбора за преговоре на страни држаних органа и јавних служби, па се може извући закључак да је бипартитни социјални дијалог још увек у приличној мери „уређен“ односно пренормиран од стране државних органа.

6.4.8 Објављивање колективног уговора

Закон о раду прописује да се колективни уговор мора јавно објавити, а начин његове објаве детаљније је прописан Правилником о поступку доставе и начину вођења евиденције колективних уговора.⁴⁷⁶

Послодавац је дужан да колективни уговор који га обавезује, на примерен начин учинити радницима доступним на увид, те на захтев и о трошку радника омогућити израду преписке колективног уговора.

Колективни уговор који обавезује само за једног послодавца (тзв. кућни колективни уговор) послодавац је дужан објавити на исти начин прописан за објаву правилника о раду, односно изложити га на видљивом месту у просторијама у којима радници редовно бораве током радног дана. Такође, послодавац може колективни уговор учинити доступним радницима његовом објавом на интерним мрежним страницама, односно на захтев радника, доставити електронском поштом.⁴⁷⁷

Колективни уговор који обавезује два или више послодавца, односно удругу послодаваца, и који се примењује на подручју само једне жупаније, објављује се у службеном гласилу жупаније.⁴⁷⁸

⁴⁷⁶ Правилник о поступку доставе и начину вођења евиденције колективних уговора (Народне новине бр.32/15)

⁴⁷⁷ Види опширније Закона о раду Хрватске

⁴⁷⁸ Види опширније чл.2. ст. 2 Правилника о поступку доставе и начину вођења евиденције колективних уговора (Народне новине бр.32/15)

Колективни уговор који обавезује два или више послодаваца, односно удругу послодаваца и који се примењује на подручју две или више жупанија, односно циеле Републике Хрватске, објављује се у Народним новинама.

Обавеза објаве једнако се односи и на све промене колективног уговора (анекси, измене и допуне и сл.).

Пропуст послодавца да објави колективни уговор који га обавезује не утиче на обавезу извршења његових обавеза из тог колективног уговора.

6.4.9 Поступак регистрације колективних уговора

Правилником о поступку доставе и начину вођења евиденције колективних уговора прописано је да се сваки колективни уговор (као и његова измена, допуна, отказ или обнова) морају доставити одговарајућем телу државне управе⁴⁷⁹. За доставу колективног уговора одговорна је странка која је прва наведена у колективном уговору.

Колективни уговор који се примењује на подручју само једне жупаније, доставља се уреду државне управе у жупанији, односно уреду Града Загреба надлежном за послове рада. Колективни уговор који се примјењује на подручју две или више жупанија, односно циеле Републике Хрватске, доставља се министарству надлежном за послове рада.⁴⁸⁰

6.4.10 Проширена примена колективних уговора

Хрватски правни систем такође познаје институт проширене примене колективних уговора, који је регулисан чланом 203. Закона о раду. Наиме, министар надлежан за питања рада може, на приедлог свих странака потписница гранског колективног уговора, проширити његову примену на све послодавце у одређеној грани делатности, без обзира јесу ли ти послодавци чланови удружења послодаваца која је потписала уговор, или не. У том случају, сви послодавци у грани делатности о којој се ради обавезни су примјењивати одредбе гранског колективног уговора на све раднике које запошљавају.⁴⁸¹

⁴⁷⁹ Према чл. 2. ст.1. Правилника о поступку доставе и начину вођења евиденције колективних уговора прописано је да се сваки колективни уговор, те свака промена (измена, допуна, отказ или обнова) мора се доставити, овисно од подручја примене, министарству надлежном за послове рада или уреду државне управе у жупанији односно уреду Града Загреба надлежном за послове рада.

⁴⁸⁰ N. BODIROGA-VUKOBRAT, S. LALETA, Posebnosti kolektivnog pregovaranja... Zb. Prav. fak. Sveuč. Rij. (1991) v. 28, br. 1, xxx-xxx (2007)

⁴⁸¹ N. BODIROGA-VUKOBRAT, S. LALETA, Posebnosti kolektivnog pregovaranja... Zb. Prav. fak. Sveuč. Rij. (1991) v. 28, br. 1, xxx-xxx (2007)

Претпоставка за проширење примену је постојање јавног интереса, те да су уговор склопили синдикати који имају највећи број чланова и удружења послодаваца која има највећи број радника, у сектору или грани делатности о којој се ради.

О проширењу колективног уговора одлучује министар на основу података о броју и структури послодаваца и радника у сектору и нивоу материјалних права радника, те након саветовања с представницима послодаваца на које се уговор проширује. На исти начин је питање проширеног дејства уређено и у српском Закону о раду, са свим уценама од 2005 до 2017. године.

„Проширење примене колективног уговора спецификум је колективних уговора, што их битно разликује од других уговора.⁴⁸² Законодавац предвиђа да ако постоји јавни интерес, министар надлежан за рад може, на предлог стране колективног уговора, проширити примену колективног уговора на оне субјекте који нису учествовали у његовом закључивању.

Ваља указати да постоји одступање од начела добровољности колективних уговора ако постоји јавни интерес. Заправо, ресорни министар може на предлог стране колективног уговора проширити примјену колективног уговора на особе које нису суделовале у његовом склапању или пак на оне које су му накнадно приступиле (чл. 210-211. ЗОР-а).⁴⁸³

Одлука о проширењу важности колективног уговора мора се објавити у Народним новинама.⁴⁸⁴

6.4.11 Примена за радника најповољнијег права

У случају да је неко право из радног односа различито уређено уговором о раду, правилником о раду, споразумом склопљеним између радничког већа и послодавца, колективним уговором или законом, примењује се за радника најповољније право.⁴⁸⁵

⁴⁸² Хрватски министри до сада су 13 пута искористили могућност проширења примјене колективног уговора, или пак примјену измјена и допуна колективног уговора о раду.- види опширније на сајту <http://www.kolektivni-ugovori.info/wp-content/uploads/2016/03/Deterministicki-ili-obicni-kaos-obiljezja-sustava-kolektivnog-pregovaranja-u-RH.pdf>

⁴⁸³ Учур, Маринко Ђ., Колективни односи из рада, Актуална питања остваривања и заштите права из радних односа, Загреб, Инжењерски биро, 2004., стр. 214. – веза N. BODIROGA-VUKOBRAT, S. LALETA, Posebnosti kolektivnog pregovaranja... Zb. Prav. fak. Sveuč. Rij. (1991) v. 28, br. 1, xxx-xxx (2007)

⁴⁸⁴ N. BODIROGA-VUKOBRAT, S. LALETA, Posebnosti kolektivnog pregovaranja... Zb. Prav. fak. Sveuč. Rij. (1991) v. 28, br. 1, xxx-xxx (2007)

⁴⁸⁵ Члан 9. Закона о раду Р Хрватске

Ово такође значи да се колективним уговором права радника могу само повећати у односу на Закон о раду, уговор о раду и друге прописе. Изузетак чини у неколико врло специфичних случајева који су изричито наведени у законима (нпр. максимално допуштени прековремени рад и износ минималне плате). У овим специфичним случајевима могуће је колективним уговором уговорити нешто нижи ниво права од оне прописане законима, но само у случају када се послодавац и синдикат, односно радници које он представља, слажу о томе, односно обе стране сматрају да је то у интересу очувања пословања предузећа и радних места.

6.4.12 Судска заштита права из колективног уговора

Закон о раду прописује да су странке колективног уговора дужне исти примењивати у доброј вери, те да због повреде уговорених обавеза оштећена страна или особа на коју се примењује колективни уговор може тражити накнаду штете.⁴⁸⁶

У случају повреде права из колективног уговора, странка колективног уговора може тужбом пред надлежним судом захтевати заштиту права из колективног уговора⁴⁸⁷. Другим речима, колективни уговори представљају извор права у правном уређењу Републике Хрватске, те је у случају кршења тих права могуће покренути судску тужбу. Будући да се колективни уговор примењује на све раднике, судску заштиту у овом случају могу тражити једнако чланови синдиката као и запослени који нису чланови синдиката.

6.4.13 Продужена примена правних правила

Након истека рока на који је склопљен колективни уговор у њему садржана правна правила којима се уређује склапање, садржај и престанак радног односа и даље се примењују као део претходно склопљених уговора о раду у периоду од три месеца од истека отказног рока (члан 199. Закона о раду). Другим речима, права радника садржана у колективном уговору остају на снази и током три месеца након истека рока важења колективног уговора, односно његовог отказивања.

Самим колективним уговором може се уговорити и дуже трајање продужене примене правних правила од три месеца која су прописана Законом о раду.⁴⁸⁸

Кроз колективно преговарање циљ је повећати капацитете социјалних партнера за бипартитни (и трипартитни) социјални дијалог, као и јачања партнерства између синдиката и

⁴⁸⁶ Чл. 196. Закона о раду Р Хрватске

⁴⁸⁷ Чл. 204. Закона о раду Р Хрватске

⁴⁸⁸ Чл. 199. Закона о раду Р Хрватске

организација послодаваца. Социјални партнери морају размишљати и дугорочно планирати своје деловање, али на том путу могу им бити врло корисни подаци који се прикупљају анализом закључених колективних уговора, која могу да послуже као основа за низ стручних анализа и едукација државних органа, јавних служби, реалног сектора и послодаваца у области колективног преговарања. На основу постигнуте анализе могу се јасно уочити најделотворнија решења која су значајна у бипартитном социјалном дијалогу, али и решења која се односе на најзначајнији утицај који социјални партнери могу остварити према државним органима.

То је посебно видљиво кроз анализу промене и значајних активности које су социјални партнери предузимали у наступајућој светској економској кризи. Када се изврши анализа кроз праћење стања на ширем подручју Европске уније и поређење развоја појединих привреда у конкретним земљама чланицама ЕУ или потенцијалним чланицама, уочава се да је због великог пада запослености и пропадања бројних предузећа интервенистичка улога државе била повећана, а што се свеукупно одразило на колективно преговарање у јавном и приватном сектору.⁴⁸⁹

Макроекономским показатељи већине земаља показују значајан пад у економском пословању, видљив је пад који се дешава кроз пад друштвеног бруто производа (GDP), мултинационалне компаније своје пословање усмеравају на даље дестинације, расте број незапослених, послодавци у већој мери пропадају, неуспевајући своје пословање да ускладе са новим тржишним условима, долази до смањења зарада, што све, неминовно доводи до потребе за већим интервенистичким мерама државе. На основу повећане незапослености повећава се притисак синдиката на владу ради захтевања озбиљнијих заштитних мера према лицима која убрзано губе посао, а долази и до свеукупног пада потрошње, што се одражава на пуњење буџета. Тиме расте притисак на владу која не може да подмири све бројније потребе социјално угрожених грађана и растућег незадовољства и социјалне несигурности.

Република Хрватска је кроз одређене пројекте и усаглашавање законодавства са прописима ЕУ приступила и остварењу подстицајног окружења за колективно преговарање. Државна управа је ту остварила путем измена и допуна закона и подзаконских аката који се односе на колективно преговарање, мирно решавање радних спорова, побољшање закона о

⁴⁸⁹ Дарко Маринковић, Свет рада – стари изазови у новом добу, 2012. година, Висока струковна школа за предузетништво, Београд

економско социјалном већу и др. прописа, затим кроз усвајање јавних политика и надзора над применом колективних уговора.

6.4.14 Поверенство (тело) за утврђивање репрезентативности

Поверенство је тело које именује министар надлежан за послове рада са циљем да води послове утврђивања репрезентативности социјалних партнера, ускладу са Законом о репрезентативности удруга послодаваца и синдиката. Поверенство има пет чланова и пет заменика чланова, које се именуу на период од пет година, а именује их министар надлежан за рад. Чланови и заменици чланова Повјеренства именују се из реда неовисних истакнутих стручњака, од којих по два члана и два замјеника на писани приједлог удруга синдиката и удруга послодаваца више разине којима је репрезентативност утврђена на националној разини, у року од тридесет дана од дана ступања на снагу овога Закона, односно тридесет дана прије истека мандата из ставка 2. овога чланка.

При именовању чланова и провођењу поступка утврђивања репрезентативности мора се водити рачуна о начелу неовисности, непристраниости и објективности.

Повјеренство може тужити и бити тужено на темељу овлаштења, односно обвеза утврђених овим Законом.

Министарство надлежно за рад (у даљњем тексту: министарство) осигурава увјете, административну подршку и потребна средства за рад Повјеренства.

Министар правилником прописује износ и начин исплате накнаде за рад Повјеренства.

6.4.15 Услови за утврђивање репрезентативности

Критеријуми и поступак за утврђивање репрезентативности синдиката за колективно преговарање и заступљеност у преговарачком одбору детаљно су прописани Законом о репрезентативности удруга послодаваца и синдиката (НН 93/14).

Тако је, између осталог, прописано да, ако на нивоу за који се преговара делује само један синдикат, тај се синдикат сматра репрезентативним и његова се репрезентативност не утврђује.

Ако делује више синдиката, сви синдикати који делују на том нивоу могу писаним споразумом утврдити који се синдикати сматрају репрезентативним, те се репрезентативност тих синдиката не утврђује.

Ако не постигну писани споразум сваки синдикат може пред Повјеренством за утврђивање репрезентативности покренути поступак утврђивања репрезентативности.

Ако анализирамо праксу држава чланица Заједнице ЕУ видљиво је да се колективно преговарање најчешће користило као средство одређивања стандарда и унапређења законских стандарда.⁴⁹⁰

„Слобода удруживања зајамчена је и ст. 2. овога члана, којим је предвиђено да послодавци имају право, без било какве разлике, по својем слободном избору, утемељити удругу послодаваца те се у њу учланити, уз увјете који могу бити прописани само статутом или правилима те удруге.

Од стицања неовисности Републике Хрватске и у широј и у стручној јавности доста се писало и говорило о питању репрезентативности синдиката на националној разини. Били смо сведоци стварања нових синдиката, удруживања синдиката, али и нестанка појединих синдиката с узавреле синдикалне сцене. Међутим, када је ријеч о хрватским послодавцима, постојао је монолитан наступ Хрватске удруге послодаваца (даље: ХУП). Крајем просинца 2006. г. из Владе РХ објављено је како би у Господарско-социјално вијеће могао бити именован и представник послодаваца изван ХУП-а, која је до сада имала својеврстан “монопол” на изношење подузетничких стајалишта и иницијатива. Конфедерација хрватске индустрије и подузетника те Савез неовисних удруга послодаваца настоје разбити монопол ХУП-а.“⁴⁹¹

6.4.16 Синдикат и Удруга послодаваца Хрватске

Савез самосталних синдиката Хрватске залаже се за развој трипартитног и бипартитног социјалног дијалога. Представници Савеза самосталног синдиката Хрватске (у даљем тексту: СССХ) активно учествују у раду Господарско-социјалног вјећа на националној и жупанијским нивоима, а стручњаци из СССХ се залажу за различите јавне политике, као и за унапређење бипартитне сарадње са Хрватском удругом послодаваца. Активно делују на стварању окружења подстицајног за развој бипартитног секторског социјалног дијалога (дијалога унутар појединих индустрија, односно делатности/грана).⁴⁹²

⁴⁹⁰ N. BODIROGA-VUKOBRAT, S. LALETA, Posebnosti kolektivnog pregovaranja... Zb. Prav. fak. Sveuč. Rij. (1991) v. 28, br. 1, xxx-xxx (2007)

⁴⁹¹ N. BODIROGA-VUKOBRAT, S. LALETA, Posebnosti kolektivnog pregovaranja... Zb. Prav. fak. Sveuč. Rij. (1991) v. 28, br. 1, xxx-xxx (2007)

⁴⁹² <http://www.sssh.hr/hr/static/podrucja-rada/socijalni-dijalog-42- pristupila 20.3.2018.> г.

Савез самосталних синдиката Хрватске члан је МКС. Међународна конфедерација синдиката (ITUC/MKS) главна је међународна синдикална удружење које заступа интересе радника широм света. Удружује 305 синдикалних организација из 151 државе и територија са чланством од укупно 175 милиона радника. Међународна конфедерација синдиката основана је на оснивачком конгресу у Бечу новембра 2006. године. Окупља бивше чланице Међународне конфедерације слободних синдиката (ICFTU) и Светске конфедерације рада (WCL) заједно са синдикалним организацијама које раније нису биле глобално удружене. ICFTU и WCL престале су да постоје 31. октобра 2006. године како би отвориле пут оснивању Међународна конфедерација синдиката (МКС).⁴⁹³

Глобално светско gospodarство (привреда - економија) захтева делотворно глобално управљање. МСК покушава повећати међувладину сарадњу како би се осигурало да социјална димензија глобализације, укључујући достојанствени рад и темељна радна права, буде у седишту одлучивања у главним глобалним и регионалним институцијама. То укључује Светску банку, Међународни монетарни фонд, Уједињене народе и њихове специјализоване агенције, а нарочито Међународну организацију рада (ILO/MOR) са својом трипартитном структуром и мандатом утврђивања међународних радних стандарда. МСК такође ради са Глобалним синдикатима на промицању делотворних правила за управљање понашањем приватног businessa, ради постизања међународног оквира за социјални дијалог и колективно преговарање и системе коорпоративног управљања у којима ће управа бити одговорна за социјални учинак пословних активности. То тражи комбинацију кампања и мобилизације уз заговарање и лобирање како би политике тих институција и компанија подржале, а на поткопале, постигнућа достојанственог рада за све. У то су и укључени: трговина, улагања и радни стандарди, заштита здравља на раду и одрживе праксе за заштиту животне средине, глобално управљање, социјална одговорност пословне заједнице, укључујући глобални социјални дијалог, социјална заштита и добро законодавство везано уз запошљавање, синдикално организовање, борбу против HIV-а и AIDS-а и борбу против дечијег рада и присилног рада.⁴⁹⁴

Главни је фокус рада МКС–а осигурати пуно и универзално поштовање темељних радничких права MOR –а, која гарантују право на синдикално организовање, права на колективно преговарање, заштиту од дискриминације и уклањање дечијег рада и присилног

⁴⁹³ <http://www.sssh.hr/hr/static/podrucja-rada/medunarodna-suradnja/medunarodna-konfederacija-sindikata-59>

⁴⁹⁴ <http://www.sssh.hr/hr/static/podrucja-rada/medunarodna-suradnja/medunarodna-konfederacija-sindikata-59>

рада. Заједно са својим чланицама, регионалним организацијама, федерацијама глобалних синдиката, као и с невладиним организацијама, МСК спроводи сталне кампање за универзално поштовање синдикалних права која су зајамчена конвенцијама Меународне организације рада. Меуђународна конфедерација синдиката брани синдикалне представнике кад год су њихова темељна људска права прекршена као резултат њихових синдикалних активности. Такође, преузима активности код других кршења радних права и људских права, а нарочито кад она имају учинка на радне људе.⁴⁹⁵

Удруга послодаваца Хрватске, односно кровна организација послодаваца, да би учествовала у трипартитним телима на националном нивоу, у поступку утврђивања репрезентативности мора да испуни следеће услове.

„Репрезентативна удруга послодаваца више разине за суделовање у трипартитним телима на националној разини, у смислу овога Закона⁴⁹⁶, је удруга послодаваца више разине која кумулативно испуњава следеће увјете:

1) да је најмање шест мјесеци прије дана подношења захтјева за утврђивање репрезентативности уписана у регистар удруга послодаваца више разине,

2) да је у њу удружено најмање три тисуће послодаваца или да у њу удружени послодавци запошљавају најмање сто тисућа радника,

3) да је у њу удружено најмање пет удруга послодаваца које делују у различитим подручјима делатности утврђеним Националном класификацијом делатности,

4) да она или у њу удружене удруге послодаваца имају подручне уреде у најмање четири жупаније,

5) да располаже потребним простором и другим материјалним увјетима за рад те да запошљава најмање пет радника на темељу уговора о раду, склопљеног на неодређено вријеме с пуним радним временом.⁴⁹⁷

Улога социјалних партнера који су кроз висок ниво постигнутог образовања и потпуне и јасне свести да могу и својим акцијама да утичу на деловање државе и државне управе, показују потребу међусобног повезивања ради заједничког разматрања и решавања

⁴⁹⁵ <http://www.sssh.hr/hr/static/podrucja-rada/medunarodna-suradnja/medunarodna-konfederacija-sindikata-59>

⁴⁹⁶ Закон о репрезентативности удруга послодаваца и синдиката - Овим се Законом прописују критерији и поступак утврђивања репрезентативности удруга послодаваца и синдиката више разине за суделовање у трипартитним телима на националној разини, критерији и поступак утврђивања репрезентативности синдиката за колективно преговарање те права репрезентативних удруга. (члан 1. Закона)

⁴⁹⁷ Члан 2. - Закон о репрезентативности удруга послодаваца и синдиката

проблема који се тичу света рада и света капитала и потребе државе да саслуша достављене предлоге и сугестије и да на њих одреагује. Управо овако развијена свест о потреби удруживања синдикалних и послодавачких организација у заједничком дејству (кроз бипартитни социјални дијалог и активно учешће у трипартитним телима са представницима државе) имају знатно јачи, удружени утицај на државу.

Права репрезентативних удруга – послодаваца и синдиката вишег нивоа организовања, уређен је Закон о репрезентативности удруга послодаваца и синдиката, а овим законом утврђено је како учествују у трипартитним телима на националном нивоу.

„Репрезентативне удруге синдиката и удруге послодаваца више разине које суделују у трипартитним тијелима на националној разини имају право:

1) предложити Влади Републике Хрватске своје представнике за трипартитно изасланство Владе Републике Хрватске на Међународној конференцији рада те именовати своје представнике у друга међународна и еуропска тијела и организације,

2) у складу са законом или посебним споразумом именовати своје представнике те на други начин суделовати у раду Господарско-социјалног вијећа и у другим тијелима у којима се одвија трипартитни социјални дијалог на националној разини,

3) именовати своје представнике у друга тијела за која је посебним прописом или споразумом предвиђено суделовање представника синдиката и послодаваца на националној разини,

4) колективно преговарати о склапању колективног уговора који би се примјењивао на раднике запослене код послодаваца удружених у удругу послодаваца више разине.

Суделовање удруга у трипартитним телима на локалној и подручној (регионалној) разини.⁴⁹⁸

И управо чињеница да репрезентативне послодавачке и синдикалне организације закључују колективне уговоре који се односе на уређење радно-правног положаја запослених, у великој мери захтевају обавезу државе да омогуће несметану примену ових потписаних колективних уговора.

Ипак да би учествовали у закључивању колективних уговора претходни је услов да се пред поверенством утврди репрезентативност удруга послодавца, а и синдиката.

⁴⁹⁸ Члан 4. Закона о репрезентативности удруга послодаваца и синдиката

-начин рада повјеренства –

Повјеренство може од послодавца или на други прикладан начин провјерити тачност достављених података, односно од тијела надлежног за инспекцију рада затражити да изврши ту провјеру.⁴⁹⁹

Господарско-социјална вијећа

Трипартитни социјални дијалог у Хрватској је институционализован кроз господарско-социјална вијећа која се оснивају првенствено на националном и жупанијском нивоу, а неколико их је основано на нивоу града.⁵⁰⁰

Господарско-социјално вијеће (ГСВ) Републике Хрватске основано је ради утврђивања и остваривања усклађених делатности у циљу заштите и промовисања економских и социјалних права, односно интереса радника и послодаваца, вођења усклађене економске, социјалне и развојне политике, подстицање склапања и примене колективних уговора те њиховог усклађивања с мерама економске, социјалне и развојне политике⁵⁰¹

Делатност Господарско –социјалног већа темељи се на идеји тростране сарадње Владе Републике Хрватске, синдиката и удружења послодаваца, на решавању економских и социјалних питања и проблема.

Господарско-социјално вијеће састављено је од представника Владе, удружења послодаваца вишег нивоа (Хрватско удружење послодаваца) те синдикалних удружења вишег нивоа (пет централних синдиката), за које је одговарајућим законом или другим актом утврђено да испуњавају прописане услове о начину одређивања заступљености за суделовање у трипартитним телима на националном нивоу.

Влада и социјални партнери имају једнак број представника, а сваки представник има заменика. Господарско-социјално вијеће има председника и два подпредседника Вијећа које чланови Вјећа именују на време од годину дана, наизменично из редова представника Владе Републике Хрватске, синдиката и послодаваца у Вијећу.⁵⁰²

⁴⁹⁹ Види опширније чл. 1. Ст. 3. Закона о раду Републике Хрватске

⁵⁰⁰ <http://www.sssh.hr/hr/static/podrucja-rada/socijalni-dijalog/gospodarsko-socijalno-vijece-43>

⁵⁰¹ Види опширније чл. 221. Закона о раду Републике Хрватске

⁵⁰² <http://www.sssh.hr/hr/static/podrucja-rada/socijalni-dijalog/gospodarsko-socijalno-vijece-43>

6.4.17 Закључна разматрања везана за улогу државних органа у поступку закључења колективних уговора у Хрватској

Улога државних органа и у Р. Хрватској, као и у Р. Србији се огледа у активној улози у поступку регистрације колективних уговора, као и у активној улози и неопходности претходне анализе, а пре доношења одлуке о проширеном дејству колективних уговора и обавезивању ширег круга на примену и поштовање усаглашених и потписаних колективних уговора.

Улога државе је да кроз анализу дејства примене колективног уговора, с једне стране, послодавцима омогући здраву конкуренцију и уједначене услове привређивања, а са друге стране синдикатима, односно запосленима омогући исте услове који се односе на плате, друга примања, једнаке услове за одмор, прековремени рад и друга права у једној делатности или грани.

Доношењем одлуке о проширеном дејству држава на себе преузима улогу уједначавања услова привређивања за оба социјална партнера који су кроз бипартитну сарадњу закључили колективни уговор.

Такође, држава кроз своје институције – пре свега кроз рад инспекције рада контролише усаглашеност пословања привредних субјеката са закљученим колективним уговорима, на тај начин извесном репресивном политиком подстиче на обавезу поштовања закључених колективних уговора. Такође, кроз пружање судске заштите која се односи на заштиту и контролу, али и репресију у остваривању права прописаних колективним уговорима, државне институције – подстичу поштовање важећих колективних уговора.

Значајан допринос државних институција огледа се и кроз обавезне поступке мирења који су везани за делатности од општег интереса, као за подстицање мирног решавања како колективних тако и индивидуалних радних спорова, чиме се социјалним партнерима и запосленима шање порука о обавези међусобног уважавања и усклађивања интереса у области деловања у свету рада и свету капитала.

Ипак, најзначајнији утицај и међусобно усаглашавање ставова постиже се кроз рад у трипартитном телу – Социјално економском савету односно Господарско –социјалном већу.

6.5 Италија

Најсвеобухватнији извор којим се уређују односи везани за свет рада и свет капитала и за колективно преговарање је Закон о раду. У ширем смислу она обухвата индивидуално радно право или закон о раду у строгом смислу, закон о синдикату (*diritto sindacale*) и закон о социјалном осигурању.

6.5.1 Нормативни оквир

Устав Италије који је на снази од 1. јануара 1948. године је први у хијерархији извора који садржи неке основне одредбе које се односе специфично на радно правни положај запослених, уређује одређена питања, како индивидуална тако и колективна права па тако члан 3 уређује (једнакост), члан 4 (право и обавезу рада), члан 35 (заштиту на раду), члан 36 (право на правичну надокнаду, годишњи одмор и седмични одмор), члан 37 (жене и млади радници), члан 38 питање (социјалне сигурности и помоћи), члан 39 (слобода синдикалног организовања и колективно преговарање), члан 40 уређује (право на штрајк), члан 46 (учешће радника у предузећу-партиципацију) и тд.. Уставни суд Италије одлучује и о уставности и законитости донетих закона, које усваја Парламент.

Такође, за индустријске односе су значајни и други акти – закони и ратификоване конвенције које доноси Парламент.

Уредбе донете од стране Владе по општим принципима које је изгласао Парламент (члан 76. Устава) и уредбе о декретима које је донела Влада у случају потребе и хитности да се у року од 60 дана потврде од стране Парламента.

Уколико посматрамо историјски развој законодавства у Италији уочава се да је Влада често у великој мери примењивала законе о декретима, због потребе за хитном интервенцијом под притиском кризних ситуација и слабости самих владајућих коалиција⁵⁰³. Коришћење ове законске технике је широко критиковано.

Италија традиционално има широку легислативу о раду, која је углавном била усмерена на заштиту појединачних радника као слабије стране уговора о раду, што је последњих година често резултат неформалног преговарања између владе, синдиката и понекад и послодаваца.

Кроз историју уређење радног права, односно појединих његових института као што је уговор о раду, познато је да је имао корене у грађанском праву. Грађански закон

⁵⁰³ T.Treu – Italy, Wolters Kluwer – ELL – Suply 2016

прописује неке фундаменталне принципе који регулишу појединачне уговоре о раду који су још увек на снази, али су све мање важни (чл. 2094-2134).

Правном нормом (променом законских прописа) синдикату је признато право законског заступника (и право да одређује и врши „заштиту“ интереса радника) а тако деловање синдиката имало је одређено правно дејство, односно одређену правну заштиту запослених. Али, припадајући колективном уговору правни учинак *supra partners*, држава је самим тим и синдикалној организацији, која је закључила уговор, признала квалитет репрезентативне организације (квалитет који се иначе није могао утемељити на начелима грађанског права). Према томе се проблем репрезентативности и поставља само онда, кад закључени колективни уговор постаје правно обавезан за све раднике одређене струке.

Са друге стране, интервенција законодавца у колективним односима на радном месту готово није постојала до 1970. године. Од тог периода промењен је однос од *laissez – faire* и уступио је начину подршке *pro-labor* односа, а у скорије време та контрола усмерена је на интервенцију везану на преговарање и контролу примене колективних уговора.⁵⁰⁴

Закон о синдикатима (појмови "колективно радно право" и "закон о индустријским односима" се уопште не користе у Италији) већ подразумева скуп правила утврђених од стране државе или самих социјалних партнера, којима се уређује организација и активности синдиката и удружења послодаваца, уређује односе између ових организација, интерно са њиховим члановима, са радницима и са државом.

Према италијанској изреци „држава је целовита форма и норма“, она својом интервенцијом, подстицајима и заповедањем ствара право чија је основа политичка економија. Према италијанској Повељи рада (из 1927.г.) „нација је морално, политичко и привредно јединство, које се интегрално остварује у фашистичкој држави“. Држава је дакле форма, нација је садржај, оне су бит фашистичког поретка. Стога је резултат таквих стајалишта једно јединствено државно право. Његов је конститутивни елемент национални односно и с њим изједначени државни интерес. У таквој идеолошкој конструкцији могли су постојати и остварити се појединачни и колективни интереси једино онда кад су били у сагласности са националним интересом. Они су заправо били потиснути и непризнати, што је у складу са диктаторским режимом.⁵⁰⁵

⁵⁰⁴ T.Treu – Italy , Wolters Kluwer –ELL –Suply 2016

⁵⁰⁵ Антон Равнић, Основе радног права –Домаћег, упоредног и међународног, Загреб, 2004.г.

6.5.1.1 Историјски развој радно-правног законодавства Италије

Главне карактеристике фашистичког режима, оставиле су трага на односе социјалних партнера. У то време биле су тотално сузбијане слободе синдиката и стварање система индустријских односа, уређење радно-правног положаја запослених био је у потпуности под контролом државе, која је била високо централизована и бирократска.

У складу са интервенционистичком политиком режима, фашистички законодавац је на почетку века успоставио законодавни оквир који се заснивао на заштити на раду, а који је вукао корене од конзервативног реформизма.

Резултат таквих стајалишта је једно јединствено државно право. Његов је конститутивни елемент национални односно и с њим изједначени државни интерес. У таквој идеолошкој конструкцији могли су постојати и остварити се појединачни и колективни интереси једино онда кад су били у сагласности са националним интересом. Они су заправо били потиснути и непризнати, што је у складу са диктаторским режимом.⁵⁰⁶

6.5.2 Међународни стандарди МОП-а и међународне обавезе Италије

Као чланица разних међународних организација (Уједињених нација, Међународне организације рада, Савета Европе, Европске уније) Италија има низ међународних обавеза у области рада.

Међународне конвенције се у принципу не извршавају директно и стога не делују као непосредни извори права. Да би се применио на радно правни положај запослених, неопходно је да Италија изврши обавезе које произилазе из ратификације конвенција МОРа и пренесе њихов садржај у италијанско законодавство или да постепено врши прилагођавање усвојених закона и прописа прихваћеним конвенцијама. Италија је ратификовала већину главних конвенција МОП-а у области рада, али прилагођавање италијанског законодавства њиховом садржају још увек није завршено.

„Утицај Европске уније на радна односа порастао је у процесу времена, нарочито поштујући Споразум из Мастрихта (фебруар 1992.), Амстердамски уговор (октобар 1997.) и Лисабонски уговор (децембар 2009.) који у великој мери наглашавају друштвену улогу синдиката. Међутим, процес није довољно напредан да утиче на још увек суштински национални карактер радног права и радних односа какав је усвојен и који се примењује у Италији.

⁵⁰⁶ Антон Равнић, Основе радног права –Домаћег, упоредног и међународног, Загреб, 2004.г.

Ово је такође због тога што Унија мање прибегава обавезним регулаторним директивама и више је усмерена на широке смернице које даје државама чланицама, а које их (државе) усвајају сходно својим интересима и политици⁵⁰⁷

6.5.3 Прописи који се примењују на колективно преговарање у јавном сектору

Закон о раду се бави само приватним сектором и традиционално се добро разликује од закона о јавном запошљавању.

Јавно запошљавање се уређује управним законом, и примењују га управни судови, а не обични грађански судови (као закон о раду). Међутим, ова традиционална разграниченост је постала мање јасна. С једне стране, предузећа под државном власништвом или под контролом подлежу закону о раду и приватном колективном преговарању. Са друге стране, дошло је до растуће размене између основних принципа приватног радног права и закона о јавном запошљавању.⁵⁰⁸

Извршено је промена законодавног оквира са циљем "приватизације" радног односа у јавној управи (не саме јавне управе) као начина повећања његове ефикасности. Штавише, колективно преговарање и синдикална права проширена су на јавне службенике. Међутим, доста прописа и даље важе само за јавне службенике⁵⁰⁹ и још увек је присутна јасна разлика уговора о раду у јавној управи од уговора о раду који се закључују приликом запослења у приватном сектору.

6.5.4 Новине у прописима који уређују положај запослених у јавним службама

Недавно је Закон 124/2015 увео значајне новине и промене у многим аспектима организације јавне управе и прописима везаним за јавно запошљавање.

Формално, судске одлуке се не сматрају изворним законом, јер је потребно применити постојећи, важећи закон. Али, добро је познато да примена и тумачење закона увек подразумева да су тумачења судија које процењују примену закона врло значајна. Њихови ставови свакако нису маргинализовани, напротив врло су значајни за примену одређене норме у пракси.

⁵⁰⁷ T.Treu – Italy, Wolters Kluwer –ELL –Suply 2016

⁵⁰⁸ Закон бр. 29 из 1993. године, који је уследио Закон бр. 59 из 1997. године, Уредбом 165/2000 и Законом 150/2009, њиховим усвајањем дошло је до примене Закона о раду и у јавној служби,

⁵⁰⁹ T.Treu – Italy, Wolters Kluwer –ELL –Suply 2016

Заправо, судска пракса је одиграла важну улогу у обликовању италијанског закона о раду, нарочито у неким важним областима везаним за примену и тумачење норми које се односе на колективно преговарање и примену ових уговора, у којима је законодавство углавном било одсутно у читавом послератном периоду - као што су ограничења индустријског сукоба, ефекти колективних споразума и, у скорије време, у другим областима у којима је законодавац интервенисао усвајањем прописа, али не уобичајеним и традиционалним начином дефинисања појмова и правних института, већ прихватање широке директиве принципа: на пример, већина питања регулисаних Законом бр. 300 из 1970. године (везано за раднике и синдикате) на нов начин уређује право у случају индивидуалних и колективна отпуштања. Значи од седамдестих година у области колективног и индивидуалног отпуштања интервенистичка улога државе све је више присутна.

6.5.5 Обавеза објављивања колективних уговора

Италијанско право не предвиђа обавезу послодавца да успостави или да објави пословна правила. Обавеза објављивања или комуницирања је неопходна само у погледу одређених ставки, нпр. дисциплинске поступке према члану 7 Закона бр. 300 из 1970. године. Већина предмета који су традиционално регулисани правилима рада сада се обрађују формалним и неформалним колективним преговарањем на нивоу фабрике или предузећа, стичући обавезујући ефекат колективних уговора.⁵¹⁰

6.5.6 Социјални партнери у Италији

У поступку колективног преговарања учествују најпрепрезентативнији синдикати и послодавачке организације које у име и за рачун запослених усаглашавају колективне уговоре.

Синдикати немају својство правног лица. У овој држави је дуго низ година развијана слобода синдикалног организовања, али је синдикални покрет у зависности од политичких етапа које је Италија пролазила имао различит значај и заступљеност, односно имао је променљив број чланства (запослених) у синдикату.

⁵¹⁰ T.Treu – Italy, Wolters Kluwer –ELL –Suply 2016

„Начело слободe синдиката не подразумева у ствари потпуну равноправност између различитих синдиката, иако би то могло бити у теорији. Посебним статусом и овлашћењима призната је чланом 39 Устава, други параграф, регистрованим синдикатима: у одсуству примене ове одредбе, привилегован статус се сада признаје од најрепрезентативнијих синдиката.“⁵¹¹

Иако по прописима ове организације, под условом да су регистроване, имају слободу свог деловања, у пракси се ипак јавља проблем. Овај контроверзни проблем повезан је са једнакошћу третмана и синдикалним слободама. Ово је видљиво у оним ситуацијама када послодавац врши дискриминацију између два или више синдиката у колективном преговарању.

Ова дискриминација је видљива када послодавац врши одвојено преговарања са неким синдикатима или у ситуацији када послодавац одобрава, односно признаје право на одређену уговорену накнаду трошкова за пут ван посла за делегате синдиката.⁵¹² Проблем је што ово питање на различите начине тумаче стручне институције и суд. Наиме стручне институције које врше поступак регистрације синдиката, сматрају да ово не треба да се сматра незаконитим понашањем послодавца, иако је ова одредба супротна члану 17 Закона бр. 300.

Стручна јавност која брани ову идеју сматра да је омогућена једнакости третирања слободe синдиката. Заправо, гаранције из члана 39. Устава и Закона бр. 300 из 1970. године не значе уопште (за приватни сектор) обавезу послодавца да се договори са било којим синдикатом.⁵¹³ Послодавац је дужан да преговара на принципу бона фидес, али не обавезује се на „морање“ закључивања колективног уговора.

Стога послодавац може легитимно преговарати засебно или се сложити са неким синдикатима само по одређеним тачкама.

Овај закључак је, међутим, у супротности са неким судским одлукама, укључујући и неке одлуке Врховног суда (што није у потпуности конзистентно).

Иако потврђује право да послодавац није обавезан да се договори, он то мора учинити са свим синдикатима под једнаким условима, под условом да су репрезентативни синдикати.

⁵¹¹ Антон Равнић, *Основе радног права –Домаћег, упоредног и међународног*, Загреб, 2004.г.

⁵¹² T.Treu – Italy, Wolters Kluwer –ELL –Suply 2016

⁵¹³ T.Treu – Italy, Wolters Kluwer –ELL –Suply 2016

Синдикат је дужан да формира заједничко тело за преговоре (преговарачки одбор синдиката – заједничку комисију) и да са послодавцем преговара о свим питањима који могу бити предмет колективног уговора, а то су питања везана за услове запошљавања, уређење одредби о дисциплинској одговорности запослених, радном времену, годишњем одмору и наравно платама запослених.

У колективним преговорима послодавац не може „искључити један синдикат из преговарања.

6.5.7 Улога синдиката

Синдикати представљају раднике и бране колективне интересе радника. У ту сврху улазе у колективно преговарање са удружењима послодаваца како би потписали колективне уговоре.

Кроз усвајање закона синдикату је признато право законског заступника (и право да одређује и врши „заштиту“ интереса радника).

Али, припадајући колективном уговору правни учинак *supra partners*, држава је самим тим и синдикалној организацији, која је закључила уговор, признала квалитет репрезентативне организације (квалитет који се иначе није могао утемељити на начелима грађанског права).

Према томе се проблем репрезентативности и поставља само онда, кад закључени колективни уговор постаје правно обавезан за све раднике одређене струке. Обратно, без обзира на синдикални плурализам, па и на могућност постојања више паралелних колективних уговора, закључених за исту струку или за једно исто предузеће, тај проблем не би ни постојао (колективи уговор имао би правни учинак само за раднике, који су припадали организацији, која је уговор склопила).⁵¹⁴

Стога се питање репрезентативности није могао решити на основи аутоматског, механичког критерија, на математичком сабирању бројности чланства.⁵¹⁵

Значи синдикати без обзира на своју бројност у преговорима са послодавцем не значи да су аутоматски добијали сагласност за све одредбе/предлоге које су у поступку

⁵¹⁴ Антон Равнић, *Основе радног права –Домаћег, упоредног и међународног*, Загреб, 2004.г.

⁵¹⁵ Антон Равнић, *Основе радног права –Домаћег, упоредног и међународног*, Загреб, 2004.г.

преговарања истицали. Већ је од њихове преговарачке моћи зависило да ли ће им послодавац одређене привилегије и признати, а које је већ признао неком од синдиката који преговара код истог послодавца.

У том је погледу карактеристичан је члан 90. став задњи Устава Републике Италије од 22.12.1947.г. „Регистровани синдикати имају правну личност (својство правног лица), и они могу као један јединствени субјекат, у коме су поједини синдикати представљени пропорционално броју чланова, склапати колективне уговоре о раду с обавезном важношћу за све припаднике категорије, на које се уговор односи.“⁵¹⁶

Примећујемо да је различита пракса везана за ово питање присутна и у другим државама. Па тако је у U.S.A. (у Сједињеним америчким државама) Државни уред за регулисање радних односа заузео је становиште, да су само синдикати, који имају највећи број чланова у једном предузећу, једини легитимни за преговоре с послодавцима о колективним уговорима.

У Француској је прецизирано, да при оцени, да ли је један синдикат најрепрезентативнији, треба водити рачуна на о броју уписаних чланова, већ онима, који ефективно и уредно плаћају своју чланарину. И коначно, по Закону о колективним уговорима од 11.2.1950. г. репрезентативни карактер синдикалне организације оцењује се по критерију: ефектива, независности (према послодавцима), важности улоге, искуству, старини и „патриотском држању за време окупације.“⁵¹⁷

6.5.7.1 Развој и историјат синдикалне организованости

Као што се може видети степен синдикалног организовања у Италији у послератном периоду варирао се, неједнако је распоређен у различитим секторима привреде и у целини је био релативно низак.

Синдикат ЦГИЛ имао је велики број чланова које је јединствени, а чланство је стекао одмах након рата и настао је спајањем од стране политичких истомишљеника, а не јасним организацијским односом самих запослених. Број чланова синдиката нагло се смањивао након поделе севера земље (тршћански залив) од 1948. и током педесетих година.

⁵¹⁶ Антон Равнић, Основе радног права –Домаћег, упоредног и међународног, Загреб, 2004.г.

⁵¹⁷ Антон Равнић, Основе радног права –Домаћег, упоредног и међународног, Загреб, 2004.г. срт. 233

Иако се десио незнатан пораст чланства почетком шездесетих година који се догодио у доброј мери и због промена у законодавству, што је допринело повећању броја чланова синдиката (Закон бр. 300 из 1970.) који уводи уређење плата путем колективних уговора и уговарање одредби о отказима, који су такође ојачали синдикалну организацију и тиме и њено финансирање. Синдикална заступљеност је достигла свој врхунац у периоду 1977-1978, са преко 50 процената за три главне конфедерације и вероватно преко 55 процената, укључујући и независне синдикате, што је била синдикална покривеност без преседана.

Степен синдикализације у пољопривреди у току седамдесетих година прошлог века износио је највише 99,8 процената, због квази-монополске моћи коју су синдикати стекли, а која се десила као последица призната законом - у контроли локалног тржишта рада (јавно упошљавање и листе незапослености). Сарадња синдиката у јавним службама такође је била већа него у производњи и она је наставила да расте у последњих неколико година, поред осталог и због, ширег признања колективног преговарања (Закон бр. 93 1983, Закон 297/1993 и затим Закон 59/1997), тако је у 1982. години синдикална покривеност у јавном сектору била 53% од укупног броја запослених.

У Италији је такође присутна и већ је традиционална пракса италијанских синдиката да врши удруживање пензионисаних радника.

Ова активност брзо је повећала чланство у синдикату. У 2014. години ЦГИЛ је објавио податак да укупно 2.955.354 чланова чине синдикати који су у пензији (преко половине укупних чланова), ЦИСЛ укупно 2.201.864 (скоро половина) у две највеће синдикалне организације.

6.5.8 Чланство у послодаваким организацијама

Удружења послодаваца такође поседују сличну структуру – чланство власника предузећа, предузетника и пензионисаних послодаваца што је историјски одговор на радничке организације. Неке особине су ипак значајне. Приватни послодавци су груписани не само у једној већ у три конфедерације, по једна за сваку главну грану привреде: индустрију (Confin-industria), трговину (Conf-commercio), пољопривреду (Conf-agricoltura). Посебна конфедерација (Confari) организује индустријске фирме мале и средње величине, у конкуренцији са Конфиндустриа, али је у индустријским односима учествује значајно, осим у појединим подручјима земље где нема равномерну заступљеност чланства. Уметници

такође представљају засебне конфедерације: Цонфартигианато и ЦНА су два највећа удружења послодаваца.⁵¹⁸ Конфиндустрија је најмоћније удружење послодаваца: према најновијим подацима (2014), представља 150.012 предузећа, са 5.434.352 запослених.

АСАП је такође постао удружење које је проширено на све главне индустријске секторе, које представљају највећим делом велике фирме са преко 100.000 радника. Предузећа која представља ИНТЕРСИНД објавили су да запошљавају око 500.000 радника. Због приватизације државних предузећа и губитка контроле над великим системима, послодавачке организације које имају за чланове велике системе губе на значају, јер се све више врши уситњавање предузећа, па тако и заступљеност и утицај ових „великих“ организација послодаваца постаје све безначајнији.⁵¹⁹

6.5.9 Утицај светске економске кризе на индустријске односе

Колективно преговарање је такође постало флексибилније, постала је све присутнија пракса да се колективно преговарање врши и код неких послодаваца индивидуалним преговарањем. Деведесетих година прошлог века потврдило се правило да су кретања ка централизованом и регулаторно уређеном, јединственом колективном преговарању све мање присутни и не представљају више једини модел социјалног дијалога.

У периоди економске кризе и инфлације која се дешавала деведесетих година у Италији социјални партнери покушавани су да превазиђу кризно стање кроз усвајање друштвеног договора, у току 1992. и 1993. године, и постигнути су се задовољавајући резултати (заправо су их поновили 1995-1996. године и 1998. године).

6.6 Аустрија

6.6.1 Нормативни (законски) оквир

Аустријско радно законодавство и систем колективног преговарања "Sozialpartnerschaft" дефинисани су Законом о колективним радним односима (Arbeitsverfassungsgesetz, BGBl. Nr. 22/1974 idF BGBl. I Nr. 147/2006) који садржи одредбе које се односе на колективно преговарање.

⁵¹⁸ T.Treu – Italy, Wolters Kluwer –ELL –Suply 2016

⁵¹⁹ T.Treu – Italy, Wolters Kluwer –ELL –Suply 2016

Колективни уговори су од великог значаја; у 2009. год. закључено је око 450 колективних уговора који покривају око 98% запослених у приватном сектору. Они углавном регулишу права и дужности које произилазе из појединачних уговора о раду. Колективни уговор има исту примену као и статут. Њене одредбе су директно обавезујуће по закону. Одредбе из колективног уговора не могу бити поништене нити се могу променити да би утврдиле неповољније услове за запосленог, а на основу појединачног уговора између запосленог и послодавца.⁵²⁰

6.6.2 Истотијски развој колективног преговарања

Настанак и развој колективних уговора је у тесној вези са признањем права на синдикално организовање. Први колективни уговор закључен је у Аустрији 1896. године, између синдиката графичких радника и послодаваца. Међутим, пуну афирмацију колективно преговарање је остварило након Првог светског рата, када се доносе и први закони којима се уређује систем колективног преговарања (у Немачкој 1918. године, у Аустрији и Француској 1919. године, у Холандији 1927. године и у Шведској 1928. године). Први колективни уговори били су закључивани на нивоу предузећа, тј. код послодавца, а затим се колективно преговарање ширило на привредне гране.⁵²¹

Ово право је законом признато средином 19-ог века, у Енглеској 1824. године, у Француској 1848. године, у Немачкој 1878. године, док се на простору бивше Југославије крајем 19-ог и почетком 20-ог века оснивају радничке странке, које су се развијале под утицајем радничког покрета у другим земљама.⁵²²

6.6.3 Предмет колективног уговора

Одредбе колективног уговора могу се ограничити само у уговору с појединцима или ако је то изричито дозвољено одређеним актом. Главни значај колективних уговора лежи у уговарању висине плата, али се обично „покривају“ и други садржаји значајни за радно-правни однос, као што су услови рада, права на одмор, права на информисање запослених о

⁵²⁰ M. BERNACIAK, R. GUMBRELL-MCCORMICK & R HIMAN april 2014, Studija Sindikati u Evropi -Novi odgovori na teške trenutke Friedrich-Ebert-Stiftung Одељење за централну и источну Европу Хиросхимастр. 28 | 10785 Берлин | Немачка <http://vvv.fes.de/geverkschaften>, info.moe@fes.de

⁵²¹ Весна Симовић - Колективно преговарање у међународним стандардима и позитивним прописима у Црној Гори- Публикација рађена у издању Социјалног савјета Црне Горе, октобар, 2011. године

⁵²² Опширније видети: Брајић, Влајко, Радно право, Савремена администрација, Београд, 2001. године, стр. 457 и сл.

значајним питањима везаним за рад послодавца, а који се односе на смањење броја запослених и др. обавештења запосленима, уређење накнаде трошкова запосленима и др.⁵²³

Дозвољени предмети уређења, односно садржаја за колективне уговоре у Аустрији према монографији Мартин Е. Рисак је ванредног професора на Одсеку за радно право и право социјалне сигурности на Универзитету у Бечу, Аустрија где предаје аустријско и европско радно право и закон о социјалном осигурању

„Дозвољене су следеће нормативне одредбе. Према § 2, § 2, тачка 2 Закона о Уставу о раду, колективни уговори могу регулисати "међусобна права и дужности послодаваца и запослених који проистичу из радног односа" (такозвани "стандарди садржаја"). Ово су сва питања која се тичу (могуће) типичног садржаја уговора о раду и покривају, на пример, услове плаћања, прекид рада (као што су болести запослених или друге препреке), рокови за пријаву, разлоге за давање обавештења и разлози за (тзв. "терминацијски стандарди"), одмори, отпремнине, накнаде за успостављање пензионисања, клаузуле о помирењу (став 740) и прописи који се односе на добар налог у установи као што су успостављање дисциплинских мера и др.⁵²⁴ “

6.6.4 Елементи колективног уговора - јавно правни и облигагони део колективног уговора

Приватноправни елемент се испољава у погледу настанка колективног уговора и у погледу дејства између уговорних страна (облигациони део), а јавни елемент се изражава у погледу нормативног дела колективног уговора о раду који уређује услове рада чије нормативно дејство проистиче из „воље правног поретка“ (законског, судског, арбитражног/Аустрија, Нови Зеланд обичајно порекло) који признају дејство правног поретка (опште норме) –извора права, а што чине одредбе (нормативног дела) колективног уговора о раду.⁵²⁵

6.6.5 Стране уговорнице у колективном преговарању

Колективно преговарање је процес преговора између синдиката као представника радника и једног или више послодаваца с циљем постизања договора о регулисању радних услова. Другим речима, ради се о процесу којим социјални партнери, синдикати и

⁵²³ Martin E. Risak University of Vienna based on the edition Rudolf Strasser, Konrad Grillberger, Robert Rebhahn ELL – Suppl. 365 (June 2010),

⁵²⁴ Martin E. Risak University of Vienna based on the edition Rudolf Strasser, Konrad Grillberger, Robert Rebhahn ELL – Suppl. 365 (June 2010),

⁵²⁵ Бранко А. Лубарда –Радно право- расправа о достојанству на раду и социјалном дијалогу Београд 2012

послодавци, покушавајући да постигну заједнички договор у интересу обе стране, аутономно уређују функционисање тржишта рада.

Синдикати и удружења послодаваца делују на принципу добровољног чланства, у чије име и за чији рачун преговарају, усаглашавају и закључују колективне уговоре.

Колективне уговоре закључују органи који имају ово право на основу статута или извршном одлуком суда. У пракси, већина колективних уговора закључују се између законских удружења послодаваца на страни послодавца (привредне коморе) и синдикалне асоцијације на страни запосленог.

Одредбе важећег колективног уговора могу се ограничити само у уговору с појединцима или ако је то изричито одређеним актом дозвољено.

Главни значај колективних уговора лежи у уговарању висине плата, али се обично „покривају“ и други садржаји значајни за радно-правни однос, као што су услови рада, права на одмор, права на информисање запослених о значајним питањима везаним за рад послодавца, а који се односе на смањење броја запослених и др. питања за која је предвиђена законска обавеза о информисању запослених, уређење накнаде трошкова запосленима и др. питања.

6.6.6 Статутарни представнички органи

Стране колективних уговора могу бити или статутарни представнички органи или добровољна професионална удружења. Као што је већ поменуто, тела у првој групи имају могућност закључивања колективних уговора на основу закона, али губе такав капацитет у односу на чланове професионалног удружења за време трајања било којег колективног уговора закљученог од стране тог удружења.

Сврха је да капацитет статутарних представничких тела за закључивање колективних уговора треба да се примењује само у области у којој није активна ниједна професионална организација заснована на добровољном чланству.

Ова тела која врше колективно преговарање у Аустрији на страни послодаваца су струковне коморе и то су Комора рада, Савезна комора рада, Привредне коморе, Аустријска савезна привредна комора, цехови, професионалне групе, удружења и тела организација привредних комора, коморе адвоката, нотара, ветеринарских хирурга, лекара, стоматолога, фармацеута, инжењера, рачуновођа, ревизора и лиценцираних књиговођа, а у пољопривреди и шумарству - Пољопривредне коморе и Коморе пољопривредног рада. По закону, јавна предузећа такође имају капацитет за закључивање колективних уговора који покривају

успостављене услове за запошљавање, ако не припадају неком другом органу који има капацитет/овлашћење за колективно преговарање (§ 7 ArbVG) у погледу радних односа успостављених за одређене типове фабрике или канцеларијског рада или ако су проглашени таквим по посебном законодавству (на пример, Österreichische Rundfunk GmbH).⁵²⁶

6.6.7 Колективни уговор и политика зарада и плата

У Аустрији не постоји општа минимална зарада утврђена законом.

Политика плата је најважнији задатак социјалних партнера, и они је искључиво преговара између социјалних партнера, а држава се не меша у преговоре.

Колективни уговори се писмено закључују између органа послодаваца, с једне стране, и радника, с друге стране, који имају овлашћења за ту сврху. Првенствено, они уређују међусобна права и дужности послодаваца и радника који проистичу из уговора о раду, укључујући нарочито износ накнаде (Закон о раду, немчки скраћено ArbVG). По закону, способност закључивања колективних уговора уживају таква статутарна тела која заступају интересе послодаваца и радника, имајући директан или индиректан циљ да допринесу утврђивању услова запошљавања и који су независни од друге стране у формулисању својих политика за представљање таквих интереса (чл. 4 ArbVG).⁵²⁷

6.6.8 Принцип повољнијег права за запослене

Предмет колективног уговора и слобода уговарања у аустријском праву уређен је на принципу повољнијег права за запосленог.

„Једнострану утицај колективних уговора на предност запосленог је правило. Међутим, члан 3. Устава о раду Устава наводи да колективни уговор може такође усвојити појединачне одредбе изричито обавезујуће за обе стране и стога искључује било који посебан споразум о одређеним питањима ("регулаторни принцип"). Дугогодишња пракса Врховног суда потврђује да колективни уговор, може такође, пружити своје одредбе општом необавезном важношћу, иако не постоји законска одредба којом се то експлицитно дозвољава. Аргумент који поткрепљује ово мишљење је да стране у колективном уговору

⁵²⁶ Martin E. Risak University of Vienna based on the edition Rudolf Strasser, Konrad Grillberger, Robert Rebhahn ELL – Suppl. 365 (June 2010),

⁵²⁷ N. BODIROGA-VUKOBRAT, S. LALETA, Posebnosti kolektivnog pregovaranja... Zb. Prav. fak. Sveuč. Rij. (1991) v. 28, br. 1, xxx-xxx (2007)

немају никакву обавезу да закључе споразум или да укључе било коју посебну одредбу - стога је необавезан ефекат запосленом повољнији, него што је уопште иједна одредба.⁵²⁸

6.6.9 Проширено дејство колективног уговора у Аустрији

У аустријском праву овај институт уређен је одредбама Арбеитсверфассунгсгесетза. Надлежност за проширење колективних уговора има Савезна служба за нагодбу (Бундесеинигунгсамт). Орган који има овлашћење за закључивање колективних уговора, може да изјаву и захтева да се призна правно обвезујуће важење колективног уговора изван његова просторног, стварног или персоналног подручја важења.

Таква изјаја је правно обавезујућа. Као претпоставке за проширења Закон у § 18. прописује следеће:

- да је колективни уговор за који се захтева проширена примена објављен и ступио на снагу;
- колективни уговор који треба бити проширен мора бити од општег значаја;
- да су радни односи на које треба проширити колективни уговор у суштини слични онима којима су уређени у колективном уговору;
- радни односи на које треба проширити колективни уговор нису већ обухваћени неким колективним уговором, који је ограничен на уређење појединачних услове рада и чије подручје важења се простире професионално на претежан број привредних грана или просторно на цело савезно подручје.

Ови последњи колективни уговори могу бити изјавом проширени и онда када се не ради о битно сличним радним односима. Одредбе овако проширеног правног прописа (Сатзунг) непосредно су правно обавезујуће унутар његова просторног, професионалног и персоналног подручја примене.⁵²⁹

6.6.10 Социјално партнерство и трипартитни односи

У Аустрији не постоји трипартитно тело у строгом смислу речи. Постоји, међутим, снажно социјално партнерство у коме учествују Комора рада (Arbeiterkammer), која представља све запослене у Аустрији, јер је чланство комори обавезно.

⁵²⁸ Martin E. Risak University of Vienna based on the edition Rudolf Strasser, Konrad Grillberger, Robert Rebhahn ELL – Suppl. 365 (June 2010),

⁵²⁹ N. BODIROGA-VUKOBRAT, S. LALETA, Posebnosti kolektivnog pregovaranja... Zb. Prav. fak. Sveuč. Rij. (1991) v. 28, br. 1, xxx-xxx (2007)

Привредна комора (Wirtschaftskammer), Комора за пољопривреду и шумарство (Landwirtschaftskammer) као и синдикати и Федерација аустријских индустрија, су добровољне невладине организације.

6.6.11 Социјално партнерство

Социјално партнерство у Аустрији нема форму искључиво корпоративних тема и његови чланови делују углавном на неформалној основи. Многа питања о којима преговарају трочлана тела у другим земљама спадају у надлежност социјалног партнерства и у Аустрији. Представници Савезне владе или Националног савета (Доњи дом Парламента Аустрије) нису укључени на формалан начин у консултације и преговоре са социјалним партнерима.

С друге стране, утицајни чланови социјалних партнера често имају важну улогу у политичкој партији или имају политички мандат. Такође, уобичајено је да Савезна влада и / или Национални савет прихвате уговоре социјалних партнера као формално обавезујуће и пруже формално правну подршку када је то потребно.

Иако је социјално партнерство активно од 1945. године, тек је 2008. године формално прихваћено у Савезном уставном закону (енг. Federal Constitutional Law, as las amended Federal Law Gazette, No. 98/2010)⁵³⁰, једном од централних уставних закона Републике Аустрије.

Према одредбама овог акта грађани се могу у складу са законом удруживати у самоуправна тела с циљем да она аутономно брину о јавним интересима који су у њиховом искључивом или превладавајућем заједничком интересу и која су квалификована за такво заједничко деловање.

Република признаје улогу социјалних партнера, поштује њихову аутономију и подржава дијалог социјалних партнера кроз оснивање самоуправних тела.⁵³¹

⁵³⁰ Према аустријском праву, постоје различити уставни закони. Неки од њих граде "Устав" земље, као што су Основни државни закон, Резолуција Привремене националне скупштине и Савезни уставни закон од 26. октобра 1955. године о неутралности Аустрије. Савезни уставни закон садржи одредбе о расподели надлежности између Федерације и држава чланица, изборним процедурама и највишим судовима. –види опширније - Martin E. Risak University of Vienna based on the edition Rudolf Strasser, Konrad Grillberger, Robert Rebhahn ELL – Suppl. 365 (June 2010),

⁵³¹ Martin E. Risak University of Vienna based on the edition Rudolf Strasser, Konrad Grillberger, Robert Rebhahn ELL – Suppl. 365 (June 2010),

6.6.12 Утврђивање репрезентативности – способност за преговарање

Професионална удружења послодаваца и радника (Berufsvereinigungen) оснивају се и делују на основу добровољног чланства (синдикати, професионална удружења послодаваца) и имају способност закључивања колективних уговора (капацитет колективног преговарања) ако им је Централна канцеларија за поравнање доделила тај капацитет. За то је потребно поднети захтев и испунити одређене услове.⁵³²

На поднети захтев социјалних партнера, Централна канцеларија за поравнање мора да утврди постојање капацитет за склапање колективних уговора удружењима (Vereine) који су од великог значаја, а ценећи њихово чланство, ценећи њихове активности/деловање и број њихових радника, осим ако припадају организацији послодаваца с капацитетом колективног преговарања у вези с радним односима у одређеним областима фабричког или канцеларијског рада (§ 4 (2) и (3) ArbVG).

Стране колективних уговора су или статутарни представнички органи или добровољна професионална удружења.

Циљ је да капацитет статутарних представничких тела за закључивање колективних уговора треба да се примењује само у области у којој није активна ниједна професионална организација која је заснована на добровољном чланству.

На страни послодаваца углавном постоје добровољна професионална удружења, а у Аустријској федерацији синдикати су бројни, и организовано делује велики број занатских синдиката који су захваљујући доброј организацији постигли доминантан положај као добровољна професионална удружење. Због тога се већина колективних уговора закључује између законских представничких тела послодаваца (привредних комора или њихових подређених удружења, као што су цехови и трговачка удружења, с једне стране, и добровољног професионалних удружења радника (Аустријска федерација синдиката), с друге стране.⁵³³

⁵³² Martin E. Risak University of Vienna based on the edition Rudolf Strasser, Konrad Grillberger, Robert Rebhahn ELL – Suppl. 365 (June 2010),

⁵³³ N. BODIROGA-VUKOBRAT, S. LALETA, Posebnosti kolektivnog pregovaranja... Zb. Prav. fak. Sveuč. Rij. (1991) v. 28, br. 1, xxx-xxx (2007)

6.7 Немачка

6.7.1 Нормативни оквир

Немачка нема један свеобухватан закон о раду, који уређује права и односе запослених и послодаваца, већ су они уређени низом посебних закона и великим бројем појединачних норми општих закона. Начелно, радно законодавство се може поделити у две групе и то:

- индивидуално радно законодавство и
- колективно радно законодавство.

Индивидуално радно законодавство регулише односе између запослених и послодаваца и с тим у вези прописује закључивање радних уговора, права и обавеза која из њих произилазе и одредбе о престанку радног односа, а те одредбе се налазе у Закону о заштити од незаконитог отпуштања, Закону о запошљавању, Закону о радном времену, Федералном закону о одсуству, Закону о плаћеном одсуству, Закону о заштити породиља, као и Грађанском законнику, итд.

Колективно радно законодавство регулише интересе и положај удружења запослених, као и организације које их заступају, а релевантни су Општи (оквирни) закон о раду, Закон о колективним уговорима и Закон о удруживању. Процедурални оквир радно-правних односа у случају спора одвојено је регулисан Законом о судовима у области радног права. Додатно, посебни уговори као што су колективни уговори, уговори радничких савета и појединачни уговори о раду могу модификовати ове одредбе.⁵³⁴

Устав, наравно, гарантује слободу удруживања, као и слободу избора професије и забрану принудног рада, једнаког третмана и равноправности полова. Што се тиче права на оснивање синдиката и права која се односе на деловање удружења послодаваца они своја права регулишу тако што могу:

- да формирају удружења;
- да се придруже постојећим;

⁵³⁴ M. BERNACIAK, R. GUMBRELL-MCCORMICK & R HIMAN april 2014, Studija Sindikati u Evropi -Novi odgovori na teške trenutke Friedrich-Ebert-Stiftung Одељење за централну и источну Европу Хиросхимастр. 28 | 10785 Берлин | Немачка <http://www.fes.de/geverkschaften>, info.moe@fes.de

- да активно учествују у раду;
- да напусте постојеће или да не припадају ниједном удружењу.

Ова права организације имају директно у складу са уставним одредбама.

Свако удружење мора сматрати себе репрезентом, једне или друге групе (синдиката или удружења послодаваца) и мора се експлицитно залагати за закључење колективног уговора.⁵³⁵

Упркос ономе што је речено о доминантној улози Устава, треба напоменути да је у Немачкој ниво заштитног законодавства релативно висок. Тако је обично законодавство нарочито важно у мери у којој поставља минималне стандарде за све запослене, без обзира да ли су чланови синдиката или не.

Пошто је надлежност за доношење закона на пољу радног права дато савезном законодавцу, то је скоро искључиво федерално законодавство које се мора узети у обзир. Упркос савезној структури Немачке, то очигледно доводи до хомогеног модела закона о раду у различитим земљама.

Уколико уставни Ландера или обичних закона садрже одредбе о радном праву, оне се примјењују само уколико нису у супротности са савезним законом. Савезно право увек има приоритет, чак и ако савезни извор има много нижи ранг од извора Земље.⁵³⁶

6.7.2 Међународни извори права

Као држава чланица Европске заједнице, Европске уније, Савета Европе, Уједињених нација и Међународне организације рада, када се наводе само важније организације, Немачка није предмет само права Европске заједнице, укључујући различите директиве, али је такође ратификовала већину статута и конвенција других организација. Већ дуже време свест о релевантности међународних извора била је прилично неразвијена у Немачкој, али је на срећу порасла током последње две деценије.

6.7.3 Колективни закон о раду

Закон о колективном раду је фокусиран на структуре индустријских односа. Она дефинише и регулише ко може бити актер на овој сцени, права и дужности социјалних

⁵³⁵ M. BERNACIAK, R. GUMBRELL-MCCORMICK & R HIMAN april 2014, Studija Sindikati u Evropi -Novi odgovori na teške trenutke Friedrich-Ebert-Stiftung Одељење за централну и источну Европу Хиросхимастр. 28 | 10785 Берлин | Немачка <http://vvv.fes.de/geverkschaften>, info.moe@fes.

⁵³⁶ 1. В. М. Веисс, "Уплитање устава и закона о раду у Немачкој", Компаративни закон о раду и политика часописа, 2005, стр. 181 и даље.

партнера, као и облике њеихових активности и како споразуми утичу на појединачни радни однос.

Колективни закон о раду стога чине четири главна дела:

- 1) закон о колективном преговарању, укључујући закон о синдикатима и удружењима послодаваца;
- 2) закон о индустријском сукобу;
- 3) закон о заступању запослених од стране савета запослених;
- 4) закон о заступању запослених у надзорном одбору великих компанија.

Што се тиче закона о заступању запослених од стране радничких савета, треба напоменути да је у овој области најзначајнији разлика између колективног закона о раду у приватном сектору и колективног закона о раду у јавном сектору. Док је у приватном сектору примењив Закон о уставу рада (Бетрибсверфассунгсесетз - БетрВГ) из 1952. године, који је фундаментално измењен 1972. године, јавни сектор покрива Закон о заступању Федералног кадра (Бундесперсоналвертретунгсесетз - БПерсВГ) из 1955. године 1974. године утврдије су норме о и различитом заступању земаља федералних чланица.⁵³⁷

Неопходно је поменути да каријерни службеници који су углавном искључени из закона о раду, ипак имају одређену улогу у структури различитих норми индивидуалног закона о раду.

6.7.4 Однос између индивидуалног и колективног закона о раду

Било би погрешно схватање да појединачни закон о раду и колективно радно право третирају као одвојене ентитете пошто су они блиско повезани. Оно што стварни услови рада у појединачном радном односу могу проценити само ако се истовремено узимају у обзир и колективно и индивидуално радно право. Појединачни уговор, заштитни закони, колективни уговор, уговор о радовима закључени између савета радника и послодавца не могу се сматрати изолованим факторима, већ се морају посматрати као делови целине. Пошто су у немачком закону о раду надлежности појединих странака у уговору о раду на много начина ограничене и обликоване учешћем радничких савета, очигледно је да се

⁵³⁷ Manfred Weiss and Priv.-Doz. Dr Marlene Schmidt J.W. Goethe University, Frankfurt/Main ELL – Suppl. 366 (July 2010)

индивидуално радно право не може описати без обзира на улогу радничких савета. С обзиром на то да је област која је остављена на индивидуални закон о раду могла се проценити само у погледу примене самог колективног закона о раду, са становишта немачког закона о раду, тешко је одредити које норме треба првенствено обрадити.⁵³⁸

6.7.5 Индивидуалне норме и колективне норме у радном законодавству

Појединачни закон о раду је фокусиран на појединачни радни однос. Он покрива правила о начину склапања уговора о раду, која права и обавезе стране имају у таквом уговорном односу, колико далеко стране могу располагати овим правима и дужностима преговарањем о алтернативним клаузулама и, коначно, како се може закључени уговор о раду прекинути. Поред тога, он покрива све законе који штите појединачне запослене, чиме се постављају минимални стандарди које стране уговорнице не могу уговорити испод тог нивоа. То је значајна карактеристика закона о раду да је законска заштита појединих запослених поменутих законима врло детаљна.

6.7.6 Историјски развој радног законодавства

Вајмарова ера није била само време када је систем колективног преговарања брзо растао, већ је и време када су развијене основне карактеристике данашњег закона о раду. Међу њима су најважнији Закон о радним већима (Бетрибсратегесетз) из 1920. године, стварање специфичног система радних судова 1926. године и успостављање система осигурања од незапослености и услуга за смјештај из 1927. године.

Генерална федерација немачких синдиката (АДГБ) развио је концепт економске демократије који је имао за циљ да утиче на утицај радника на доношење одлука на свим нивоима економске структуре. Овај концепт се није могао реализовати у Вајмарској ери, и са данашње перспективе, у великој мери и даље остаје визија будућности.

Од 1929. године економска светска криза погодила је Немачку. Такође је довела до кризе у развијеном систему индустријских односа. Чланство у синдикату брзо је опало и незапосленост је порасла у огромној мери. Систем колективног преговарања је био нападнут, а интервенција владе добила је приступ радним условима тзв. хитним уредбама. Као

⁵³⁸

Manfred Weiss, Marlene Schmidt J.W. Goethe University, Frankfurt/Main ELL – Suppl. 366 (July 2010)

последица тих догађаја долази до пада стандарда и услова рада који се у дужем периоду континуирано смањују.

Са доласком нациста на власт 1933. године, разбијени су синдикати и удружења послодаваца. Уместо тога, основали су организацију која је комбиновала и послодавце и раднике, тзв. Немачки радни фронт (Деутсцхе Арбеитсфронт). Ова интегрисана организација заснована је на идеји потпуне хармоније између свих актера на индустријској сцени, било да су то послодавци или радници. Сви су морали да имају исти интерес: промоцију нацистичке државе.

По овом концепту колективно преговарање и индустријска акција потпуно су искључени.

Идеологија "заједништва између вође установе и његове радне снаге" (Бетриобсгемеинсцхафт), појма "дужности лојалности" (Треуепфлицхт) које радник дугује свом послодавцу и појам "дужности да пружи помоћ" (Фурсоргефлицхт), које послодавац дугује радницима, постао је одлучујући критеријум тумачења, омогућавајући нацистима да добију резултате који су им потребни.⁵³⁹

Када су 1949. године основане државе –назив ФРГ (ФДР) и ГДР (ДДР), разлике у примени закона о раду два различита система већ су биле изузетне и од тада су расле још више.

Док је у ФДР карактеристике колективног закона о раду, са изузетком већ поменуте синдикалне структуре - остало је исто толико као што је било у Вајмарској Немачкој Републици, ДДР се готово потпуно срушила са овом традицијом. Прво, улога синдикалног покрета била је потпуно другачија.

Синдикати у ФДР -у нису првенствено сматрани удружењима која заступају интересе запослених у односу на послодавце. Њихов главни задатак био је да гарантују извршење економског плана и тиме изврше циљеве Социјалистичке партије и Владу. Веза између странке и синдиката била је толико близу да је било тешко направити линију демаркације. С обзиром да су идеолошки и по дефиницији интереси партије, владе, синдиката и радника били идентични, вишеструка лојалност синдиката није сматрана за проблем.

539

Manfred Weiss, Marlene Schmidt J.W. Goethe University, Frankfurt/Main ELL – Suppl. 366 (July 2010)

6.7.7 Период након спајања две државе – уједињење Немачке

Према члану 8. Уговора о обједињавању, сви закони првобитне ФДР, укључујући наравно, индивидуално радно право, проширени су на територију бивше ДДР. Било је само неколико изузетака у складу са којим се одредбе ФДР примјењују само у модификованој верзији до одређеног рока, или одредбе ФДР -а остају привремено ваљане. Од тада су се и ове разлике појавиле. Међутим, како би се избегла делегирања ДДР-а од сваке наде, одлуке које се односе на карактер појединачног закона о раду нису завршене у уговору.

Према члану 30. став 1. Уговора, Скупштина јединствене Немачке је требала кодификовати што пре, "закон који се односи на појединачни радни однос, као и заштитне стандарде који се односе на радно време, рад у недељу и празнике и посебну заштиту жена ". Став 2 истог члана проширује овај законодавни програм на кодификацију здравствених и сигурносних стандарда. У међувремену, законодавац је испунио свој задатак у вези са радним временом и у погледу здравља и сигурности запослених. Поступак усклађивања радног законодавства је ишао постепено и било је потребно време да се услови рада изједначе у обе државе.

Не само да је правни и институционални оквир старе ФДР прешао у Источну Немачку, већ су успостављени и актери сцене индустријских односа.

Синдикати бивше ДДР су распуштени, а синдикати старог ФДР проширили су свој обим активности на територију бивше ГДР. Исто се десило са удружењима послодавца старог ФРГ-а. Сада њихов обим активности обухвата и територију бивше ГДР. Укратко, фактички услови који су неопходни за функционисање закона такође су примењени на територију бивше ГДР.

6.7.8 Слобода уговарања у радном праву

Основни принцип у радном праву био је слобода уговарања између послодавца и запосленог. Ово је довело до ограничења у закључивању уговора о раду, на садржај уговора и на његов прекид, овде је законском регулативном усвојен знатан број норми које су ову слободу уговарања ограничавали.

Ипак, треба напоменути да је слобода уговарања преживела као један од главних принципа радног права. Слобода уговарања као таква никада није била испитивана у немачком закону о раду. Подразумева се да је то концепт дефинисан и подржан Уставом.

У члану 2 ГГ, гарантује се право на слободни развој личности. Ова уставна гаранција се узима као допуна између осталог и за слободу уговорања. На тај начин очигледно је повећан легитимитет концепта слободе уговарања.

Концепт слободе уговора игра важну улогу у дискусијама у Немачкој и углавном се схвата као гарантовање слободе послодавца да одлучи да ли и са киме уговара, као и његову слободу да раскине уговорни однос.

Кад год се поставља питање да ли би одређеној групи требало дати привилегован положај уласка на тржиште рада, било да су особе са инвалидитетом или да ли су жене, слобода уговорања се користила да би се оправдало минимизирање таквих повластица.

6.7.9 Ограничења слободе уговорања

Као што је већ речено, слобода уговорања је и даље водећи принцип немачког закона о раду. То подразумева да свако појединачно може слободно да изабере занимање и запослење које он или она жели.

Ипак, Закон о документацији услова запошљавања (Нацхвеисгесетз - НацхвГ), који је донесен 1995. године ради имплементације Директиве 91/533 / ЕЕЦ у немачко право, обавезује сваког послодавца да свом запосленом преда документ који садржи главне услове запошљавања - уговор о раду. Ово, међутим, не значи да је потребно поштовање писаног формулара за закључивање важећег уговора о раду.

6.7.10 Ограничење слободе уговарања за јавни сектор

Слобода уговорања на крају подразумева да послодавац има слободу да бира са ким жели да закључи уговор. Међутим, ова слобода је у извесној мери ограничена. До недавно, у погледу ограничења слободе избора са ким да закључе уговор о раду, направљена је разлика између запошљавања у приватном сектору и запошљавања у јавној служби.

Треба нагласити да, послодавац има обавезу консултовања са радничким саветом о евентуалном увођењу сменског рада. Послодавцу потребна сагласност радничког савета о томе да ли уопште треба да постоје смене и ако јесте, од када и када треба да се одрже. Ако не могу постићи споразум, о томе одлучује арбитражни одбор.

6.7.11 Стране уговорнице и нивои колективног преговарања

У складу са законом стране у колективном преговарању на страни запослених могу бити само синдикати. На страни послодаваца могу бити и појединачни послодавци или удружења послодаваца у колективном уговору.

Кровне организације на обе стране могу такође закључити колективне уговоре ако је надлежност за колективно преговарање део обавезе регулисаних у њиховим правилима и статуту или ако су за то овлашћени од својих чланова.

Стога, теоретски, и у складу са законом, ДГБ (кровна синдикална организација) као и БДА (кровна послодавачка организација), могу бити овлашћене од стране њихових организација чланица да закључе колективне уговоре. С обзиром да појединачни синдикати или појединачна удружења послодаваца имају мали интерес за оваквом потпуном централизацијом колективних овлашћења, одредбе за ову активност нису укључени ни у стална правила/статут ДГБ-а, ни у статутарне акте у БДА.

Отуда одговорност и надлежност за колективно преговарање је уствари фокусирано на овлашћењу синдиката. Извршни одбор је овлашћен да доноси обавезујуће одлуке не само на потраживања, већ и на закључивање и раскид уговора ако се он примјењује на нивоу целе државе. Ова правила проширују се и на регионалне споразуме. То подразумева да су услови колективних уговора у источној Немачкој у великој мери одлучени у западној Немачкој, где су седишта и где делују Извршни одбори синдикалних организација.

Колективни уговор између синдиката и једног послодавца такође се зове "споразум компаније" (Фирментарифвертраг). Ако је споразум потписан од стране удружења послодаваца, говори се о "заједничком колективном уговору" (Флацхентарифвертраг).

Колективни уговори за одређено подручје могу обухватити одређени регион индустрије или читаву територију Немачке за одређену индустријску грану или гране.

У већини индустрија, територија Немачке је подељена на различите регионе у сврху колективног преговарања. На удружењима се одлучују о граници таквих региона. У неким случајевима, ови региони су идентични са територијом једне земље, али то је само случајно, јер границе држава чланица не деле интерес синдикалних и послодавачких организација по питању примене колективних уговора.

Циљ колективног преговарања је да се уједначе и постигну јединствени услови за једну грану, а не да се изузимају интереси и специфична права које поједине компаније у тој

грани могу да имају. Према томе, неопходна је примена јединствених стандарда, који морају бити јасни и не двосмислени. Друго, пошто споразуми покривају велики број предузећа и запослених, пажња јавности и притисак јавности су прилично значајни. Стране колективних уговора, дакле, немају другог избора него да делују на економски и одговоран начин.

То значи да, барем генерално, минимум стандарда утврђених у колективним уговорима не могу премашити могућности и економску моћ малих компанија унутар одговарајуће индустрије. Због тога су колективни уговори често ограничени за најпросперитетније секторе унутар одређене области.

Колективни споразуми закључени на нивоу предузећа између синдиката и једног послодавца су и даље изузетак. У 2004. години само 2% установа у старој Западној и 4% установа у бившој Источној Немачкој биле су везане колективним уговорима компанија. На пример, колективни уговори на нивоу предузећа могу се наћи у ранијим државним предузећима која су приватизована: за Деутсцхе Бахн АГ, Деутсцхе Пост АГ и Деутсцхе Телеком АГ јер су то врло специфичне компаније за уређење права у колективном уговору.

С једне стране, покривеност колективним уговорима на подручју је стално опадала, јер су послодавци напуштали своја удружења или уопште нису били чланови удружења. У старој Немачкој (западној) покривеност колективних уговора опала је са 69% запослених у 1996. години на 61% у 2004. години, а истовремено у бившој Источној овај проценат је опао са 56% на 41%.⁵⁴⁰

То указује на то да је колективни уговор на одређеној територији још увек оквир радно-правних стандарда који се примењује на запослене. Мада су са глобалним променама, са светском економском кризом и продором глобализације и сами колективни уговори су постали флексибилнији.⁵⁴¹

6.7.12 Предмет колективног уговора у јавном сектору

Колективни уговори покривају практично све области приватног и јавног сектора. Традиционалне вредности и питања која су била предмет колективног уговора у Немачкој пракси и која су се односила на питање како да се "штите и побољшају радни и економски услови" који су се у суштини разматрао као предмет колективног уговора седамдесетих

⁵⁴⁰ Manfred Weiss, Marlene Schmidt J.W. Goethe University, Frankfurt/Main ELL – Suppl. 366 (July 2010)

⁵⁴¹ За више информација погледајте Р. Биспинцк и Т. Сцхултен, "Децентрализација немачког колективног преговарања? Актуелни трендови и процене из перспективе Вијећа радова и кадрова ", ВСИ-Миттеилунген, посебна емисија 2003, стр. 24-33.

година. Ипак промене које су се десиле на привредној, односно тржишној сцени, захтевале су све брже и значајније прилагођавање послодаваца насталим променама.

До почетка економске кризе средином седамдесетих година, колективно преговарање концентрисало се углавном на накнаде и друге економске користи, укључујући финансијску и другу компензацију у случајевима рационализације. Међутим, од осамдесетих година, друга питања постају све важнија, нпр. смањење и флексибилност радног времена, сигурност посла, стручно усавршавање запослених и др. питања.

Због промене регулативе, колективни уговори могу не само да покривају запослене, већ и 'запослене особе' (види став 82). Ово се, међутим, не примјењује на трговинске субјекте, иако су то "особе сличне запосленима" (види став 84). Према ХАГ-у такође је дозвољено да регулише услове рада домаћих радника (види ставове 86-88) колективним уговором. Али, треба нагласити да се законске могућности за закључивање колективних споразума за домаће раднике и друге "запослене особе" користе само у врло ограниченој мери.⁵⁴²

Што се тиче садржаја колективног уговора, морају се разликовати два дела: обавезни део и нормативни део. Обавезни део садржи права и обавезе између страна у колективном уговору, нормативни део уређује услове рада, модалитет закључивања и раскида уговора о раду. Нормативне одредбе регулишу одредбе које покривају читав низ питања која могу бити предмет уговора о запошљавању од плата до радног времена, аспекта заштите радног места, услова рада, потребне вештине запослених итд. а могу покривати и питања повезана са радним односом као што су одговорност запосленог или временски рок за утврђивање права.

Права и дужности страна у колективном уговору могу се установити експлицитним клаузулама у колективном уговору.

Мировна обавеза (клаузула о социјалном миру) подразумева да су стране потписнице колективног уговор, преузеле обавезу да одрже индустријски мир током његовог важења. Конкретно, свака страна мора да се уздржи од било каквог облика индустријске акције, јер се подразумева да је кроз преговоре усагласиле одредбе које гарантују минимум социјалне сигурности и подразумева се да ће испоштовати договорене норме без предузимања штрајка или локаут као облика притиска на другу страну ради постизања неких већих захтева.

⁵⁴² Manfred Weiss, Marlene Schmidt J.W. Goethe University, Frankfurt/Main ELL – Suppl. 366 (July 2010)

Минимални стандарди зарада и остали делови накнаде су регулисани само колективним уговорима. И даље главни правни извор за стварне плате и додатна плаћања остаје уговор о раду. Међутим, чак ни колективни уговори који су у прошлости имали велику покривеност и уређивали све значајне сегменте пословања, су сада немоћни да уреде и обезбеде ову сигурност јер губе корак са флексибилним облицима рада и чињеницом да је радни однос са пуним радним временом сада изузетак, који је тешко променљив.

Уговори о раду се све више закључују са краћим радним временом, не гарантују увек довољно висок ниво зараде, како би зарадили зараду са пуним радним временом. Штавише, покривеност колективних уговора се непрекидно смањује. Због тога је у 2007. години било више од 400.000 особа које раде пуно радно време, али зарађују мање него што је потребно за минимално скроман живот и стога имају право на додатне социјалне бенефиције.⁵⁴³

Као последица таквог социјалног стања запослених лица у Немачкој, започела је дискусија о томе да ли је потребно законом уговорити висину минималне зарада за све гране индустрије.

6.7.13 Регистрација, објављивање колективног уговора и период важења

Колективни уговор мора бити закључен у писаној форми, запослени мора имати право на увид у текст колективног уговора. Сви колективни уговори морају бити уписани у регистар Савезног министарства рада, а регистрација нема значаја у погледу правне важности уговора о примени колективног уговора.⁵⁴⁴

Колективни уговори се обично склапају за одређени период и аутоматски се завршавају када исти истекне.

Без обзира да ли су закључени на одређено или на неодређено време, они увек могу бити прекинути раније споразумом страна потписница. Уколико је предвиђено самим колективним уговором, могуће је достављање писаног обавештења о престанку примене колективног уговора.

Ипак, опште правно правило да се одређени правни однос може прекинути у току његове примене, уколико једна страна учини вероватним да је примена штетна или немогућа за њу. Дуго времена, ванредно поништење колективних уговора једноставно није било у Немачкој. Ово се променило 1993. године када је неколико удружења послодаваца источне

⁵⁴³ Manfred Weiss, Marlene Schmidt J.W. Goethe University, Frankfurt/Main ELL – Suppl. 366 (July 2010)

⁵⁴⁴ Manfred Weiss, Marlene Schmidt J.W. Goethe University, Frankfurt/Main ELL – Suppl. 366 (July 2010)

немачке металне гране као и удружења послодаваца источне немачке индустрије гвожђа и челика објавиле ванредно прекид колективних уговора који су закључени 1991. године.

По престанку колективног уговора, нормативни део остаје на снази све док се не закључи нови колективни уговор. Међутим, у периоду између престанка старог колективног уговора и закључења новог колективног уговора нормативне одредбе, обезбеђују минималне стандард који се не могу укинути индивидуалним споразумом.⁵⁴⁵

6.7.14 Проширење примене колективног уговора

Колективни уговор се примењује на запослене који су чланови синдиката који је закључио колективни уговор. Запослени који нису чланови синдиката могу бити у неповољнијем положају и на њих се колективни уговор не мора применити, што послодавци чине нарочито у време светске економске кризе и у време велике незапослености, вишка запослених код послодавца и у другим ситуацијама које су неповољне за запослене. Дешава се тада да послодавци примају запослене који нису чланови синдиката, како би били у могућности да са њима уговоре нижи ниво права од оних које је утврдио потписани колективни уговор.

Немачко право је уредило механизам могућег продужења примене колективног уговора, који може да се покрене на иницијативу једне од страна потписника. Предлог се претходно разматра пред комисијом састављеном од по три представника из кровних удружења запослених и послодаваца. Одлука ове комисије/одбора доноси се простом већином, што омогућава било којој страни, члану комисије, да спречи продужење колективног уговора и на запослене који нису чланови синдиката. Предлог комисије о продужењу колективног уговора доставља се министру Савезне владе или федералне државе за рад и социјална питања, у зависности од територијалног опсега колективног уговора, на основу чега он издаје налог за проширену примену колективног уговора. Потребан услов за проширену примену колективног уговора јесте да послодавци које колективни уговор већ обавезује запошљавају најмање 50% свих запослених у оквиру одређене гране (занимања) или одређеног подручја на коме се колективни уговор примењује. Такође, Савезни министар рада или савезне државе, издаће налог за проширену примену колективног уговора у ситуацији када сматра да постоји јавни интерес за доношење такве одлуке, нарочито зато

⁵⁴⁵ Manfred Weiss, Marlene Schmidt J.W. Goethe University, Frankfurt/Main ELL – Suppl. 366 (July 2010)

што би услови запошљавања у дотичном подручју (привредној грани или одређеној територији) иначе били испод општег преовладајућег нивоа права за запослене, што би за послодавце у одређеној грани значило остваривање повољнијег правана и нелојалну конкуренцију.

Само одлука о проширењу дејства колективног уговора на све послодавце и запослене у одређеној грани или територији нема никаквог утицаја на садржај уговора. Министар нема право да мења било шта, јер би то било кршење аутономије странака у колективном споразуму за искључиво одлучивање о садржају колективног уговора.⁵⁴⁶

У немачком праву од јануара 1999. године може се постићи проширено дејство колективног уговора владиним декретом. За разлику од описаног поступка који је резултирао издавања наредбе - одлуке којим се намеће проширена примена колективног уговора, владиним декретом не захтева се сагласност одбора представника кровних органа из обе стране индустрије. Овај нови поступак успостављен је услед потешкоћа у постизању сагласности комисије за проширење примене колективних уговора у грађевинској индустрији којим се обезбеђују минималне зараде које се такође примењују на напуштене раднике. У августу 1999. савезни министар рада први пут је извршио ову нову надлежност и издао декрет којим се проширује дејство колективног уговора о минималним платама од 9,63 у бившој Западној Немачкој и од 8,31 у бившој Источној Немачкој за запослене у грађевинској индустрији, а која је потом више пута ажурирана.

Услов да се донесе декрет којим се намеће проширено дејство колективног уговора, владиним одлуком, јесте да послодавци на које се већ примењује колективни уговор запошљавају најмање 50% свих запослених у оквиру свог занимања односно гране, или одређеној територији примене. Осим тога, одлука мора бити сматрана јавним интересом. Међутим, и у грађевинској индустрији, колективни уговор се не може продужити против воље страна потписница јер се тиме нарушава основни принцип аутономије воља уговорних страна.⁵⁴⁷

⁵⁴⁶ Manfred Weiss, Marlene Schmidt J.W. Goethe University, Frankfurt/Main ELL – Suppl. 366 (July 2010)

⁵⁴⁷ За више информација погледајте Р. Биспинцк и Т. Сцхултен, "Децентрализација немачког колективног преговарања? Актуелни трендови и процене из перспективе Вијећа радова и кадрова ", ВСИ-Миттеилунген, посебна емисија 2003, стр. 24-33.

6.7.15 Колективни радни спорови у државним органима

6.7.15.1 Категорије јавних службеника и синдикално организовање

У погледу решавања колективних радних спорова у државним органима, најпре се поставља питање субјекта колективног радног спора на страни запослених у државним органима (јавних службеника). У основи постоје две категорије јавних службеника: јавни функционери (*fonctionnaires, beamten, civil servants, servants of Crown*) и професионални (редовни) јавни службеници (*public employees*). Јавни функционери по правилу немају право на синдикално организовање (нпр. у праву Француске, СР Немачке, Јапана), а њихова права, обавезе и одговорности се на европском континенту уређују законом и уредбама, па је разумљиво да нема колективних уговора о раду за јавне функционере (нпр. у праву Француске, СР Немачке). Насупрот јавним функционерима, професионални јавни службеници имају право на синдикално организовање, што је праћено трендом ширења колективног преговарања. Тако, у Великој Британији се положај јавних (државних) службеника, у одсуству законског регулисања, почео ближе уређивати колективним уговорима о раду још између два светска рата.⁵⁴⁸

6.7.16 Индивидуалне норме и колективне норме у радном законодавству

Појединачни закон о раду је фокусиран на појединачни радни однос. Он покрива правила о начину склапања уговора о раду, која права и обавезе стране имају у таквом уговорном односу, колико далеко стране могу располагати овим правима и дужностима преговарањем о алтернативним клаузулама и, коначно, како се може закључени уговор о раду прекинути. Поред тога, он покрива све законе који штите појединачне запослене, чиме се постављају минимални стандарди испод којих стране уговорнице не могу уговорити ниво права запослених.

То је значајна карактеристика закона о раду да је законска заштита појединих запослених минималним законима врло детаљна.

6.7.17 Инспекција рада

Канцеларија за инспекцију рада (Гевербеауфсицхт) је основана у свакој земљи на три хијерархијска нивоа. Ова канцеларија има задатак да надгледа и контролише извођење читавог спектра заштитних правила, углавном оних који се односе на сигурносне ризике (безбедност и здравље на раду), радно време, заштиту материнства и младих.

⁵⁴⁸ Бранко А.Лубарда –Решавање колективних радних спорова – Методи и институције 1996.г.

Канцеларија за инспекцију рада није ограничена на контролну функцију, али такође треба да преузме иницијативу и саветује послодавце како ефикасно да спроводе заштитне прописе.

У неким федералним јединицама, инспекција медицине рада интегрисана је у Канцеларију за инспекцију рада, а у појединим другима је засебна институција.

6.7.18 Заштитни карактер минималне зараде

Када посматрамо историјски развој Немачке битна је чињеница, да је још од 1952. године у овој земљи је постојао акт који је уређивао минималне услове рада. Ни до данас није усвојен закон који одређује минималну плату за све гране индустрије. У прошлости је овај механизам постојао како би заштитио минималне услове рада и зарада који су битни за поједине области/гране индустрије у ситуацији у којој би колективни систем преговарања био неспособан да обезбеди такве минималне услове.

6.7.19 Ограничење слободе уговарања за јавни сектор

Слобода уговора на крају подразумева да послодавац има слободу да бира са ким жели да закључи уговор. Међутим, ова слобода је у извесној мери ограничена. До недавно, у погледу ограничења слободе избора са ким да закључе уговор о раду, направљена је разлика између запошљавања у приватном сектору и запошљавања у јавној служби.

Под немачким ГГ, апликанти који се пријављују за посао у јавној служби увек су уживали право на једнак третман како је гарантовано чланом 33 ГГ.

6.7.20 Предмет колективног уговора

Минимални стандарди зарада и остали делови накнаде су регулисани само колективним уговорима. И даље главни правни извор за стварне плате и додатна плаћања остаје уговор о раду. Међутим, чак ни колективни уговори који су у прошлости имали велику покривеност и уређивали све значајне сегменте пословања, су сада немоћни да уреду и обезбеде ову сигурност јер губе корак са флексибилним облицима рада и чињеницом да је радни однос са пуним радним временом сада изузетак, који је тешко остварив.

Уговори о раду се све више закључују са краћим радним временом, не гарантују увек довољно висок ниво зараде, како би зарадили зараду са пуним радним временом. Штавише, покривеност колективних уговора се непрекидно смањује.⁵⁴⁹

6.7.21 Социјални партнери – бипартитна и трипартитна тела

У Немачкој не постоји институционализовани тројни, или двојни економско-социјални савет на националном нивоу⁵⁵⁰.

Систем односа у индустрији грађен после Другог светског рата изнедрио је као његове главне одлике померање ка деполитизацији односа у индустрији и померање конфликта са радног места.

Карактеристична одлика немачког система је дуални систем интересног представљања базиран на деловању синдиката и послодаваца који су сами одговорни за колективно преговарање и радничких савета као главних заступника на самим радним местима, у појединачним предузећима. Не постоји посебан закон о синдикатима, а иако се синдикати дефинишу као удружења без статуса правног лица, они имају право на колективно преговарање, као и да предузимају правне радње и иступају пред судовима, према одредбама Закона о колективним уговорима и Закона о судовима у области радних односа.

Права и обавезе чланова синдиката налазе се у оснивачким актима ових удружења, а само синдикати имају право закључења колективних уговора, док послодавци могу деловати појединачно и кроз удружења при преговарању.

6.7.22 Секторско колективно преговарање и раднички савети

Доминантни образац у Немачкој јесте секторско колективно преговарање на нивоу индустрије између синдиката и удружења послодаваца. На нивоу појединачних предузећа радници су заступљени кроз радничке савете, који могу бити установљени у било којој компанији, са најмање пет запослених, а права и обавезе им произилазе из Општег закона о раду. Сви запослени, без обзира на чланство у синдикатима могу се кандидовати за места у савету, а сви запослени имају право гласа.

Раднички савети имају низ права на удруживање, сарадњу, информисање и консултације, али немају право да преговарају питања која су уређена колективним уговорима, осим када то такви уговори експлицитно дозвољавају.

⁵⁴⁹ Manfred Weiss, Marlene Schmidt J.W. Goethe University, Frankfurt/Main ELL – Suppl. 366 (July 2010)

⁵⁵⁰ Izvor informacija :http://www.ilo.org/ifpdial/information-resources/national-labour-law-profiles/WCMS_158899/lang--en/index.htm

6.7.23 Улога радничких савета

Ово такође објашњава зашто раднички савет треба да буде укључен у случајеве преноса (упућивање на рад код другог послодавца), без обзира да ли пренос значи боље или лошије услове рада или да ли се запослени слаже са пребацивањем. Чак и ако се запослени пребаци на позицију са бољим условима и чак и ако се запослени који је постигао договор са послодавцем, договори, односно пристане на пребацивање, раднички савет мора бити укључен и консултован. Ово јасно показује да се моћ радничког савета даје не само и углавном у интересу одређеног радника, већ и у интересу радне снаге као целине.

Пре било каквог отказа, без обзира да ли је обичан или ванредан, послодавац је, према члану 102, став 1 БетрВГ, обавезан да се консултује са радничким саветом. Ако не испуни ову обавезу, отпуштање је ништавно. Послодавац мора обавестити раднички савет запослених да ће бити отпуштања, да наведе врсте отпуштања (редовног или ванредног) разлога за отпуштање, датум ступања на снагу отпуста, критеријума за селекцију, од испитивање могућности преноса итд. Укратко, раднички савет има право да добије све информације потребне за проверу законитости смањења запослених.

Мора се нагласити да раднички савет увек мора бити консултован пре него што се отпусти прогласе, а кршење овог правила не може бити касније исправљено.

У случају ванредног разрешења/отпуштања, раднички савет има три дана да се сложи или да писмено изјави резерву. Уколико раднички савет не реагује у овом периоду, његова сагласност се статутарно претпоставља, послодавац на много начина зависи од сарадње радничког савета, теже да избегне сукоб с њим. Због тога је прилично често, поготово у великим предузећима, чињенични положај радничког савета много јачи него што се чини на основу одредби закона.

6.7.24 Усклађивање нивоа зарада запослених по уједињењу Немачке

У тренутку спајања две Немачке постојале су значајне разлике између нивоа права запослених, ниво зарада у Источној Немачкој је и даље знатно нижи него у западној Немачкој. У циљу превазилажења ове празнине 1991. и 1992. године закључено је око 50 колективних уговора, који су корак по корак предвиђали изједначавање и постизање једнаког стандарда бар до основне плате који је планирано да се постигне између 1994. и 1997. године.

Предходник у том погледу био је колективни споразум у металској индустрији из марта 1991. године, према којем је изједначавање плата морало постићи до 1994. године. Показало се да ова интервенистичка мера државе представља озбиљно оптерећење за неколико великих компанија. Дакле, након прилично драматичног конфликта споразум је модификован 1993. године, одгодивши потпуно изједначавање до 1996.

Овај пример показује тешкоће у покушају да се постигне једнак третман запослених на основу интервенистичких мера државе, јер привреда дотле слабе Источне Немачке није могла тако брзо да савлада ову наметнуту промену.

6.7.25 Заштита коју запослени уживају на основу колективних уговора

Неки колективни уговори искључују редовна отпуштања за одређене групе запослених (на пример особе старије од 53 године у неким секторима металске индустрије, радници који су запослени најмање 15 година у јавној служби итд.). У овим случајевима дозвољена су само ванредна отпуштања. Да ли су ове одредбе у супротности са забраном старосне дискриминације?

6.7.26 Слобода удруживања синдиката и послодавачких организација

Израз "слобода удруживања", како се користи у Немачком праву, односи се на право запослених и послодавца да се организују како би заштитили своје професионалне интересе.⁵⁵¹

Слобода удруживања мора се посматрати у најширем смислу. Није ограничено на право оснивања удружења, већ такође обухвата читав низ права без којих би право на организацију изгубило своје суштинско значења. Таква додатна права не односе се само на право удружења да одлуче о њиховој организационој структури и администрацији, већ о праву на слободно одлучивање о својим активностима.

6.7.27 Историјски развој слободе удруживања синдиката

У историји слободе удруживања у Немачкој треба разликовати три главна периода. Први до 1869. године када слобода удруживања није била законски призната, већ је била предмет казних санкција.

Између 1869. и 1918. године слобода удруживања је била полу-легализована, што значи да је она начелно формално призната, али истовремено спречавана да се ефикасно користи.

⁵⁵¹ Manfred Weiss, Marlene Schmidt J.W. Goethe University, Frankfurt/Main ELL – Suppl. 366 (July 2010)

Од 1918. године, изузев нацистичког периода, слобода удруживања је у потпуности препозната као водећи принцип колективног радног права.

Ипак, поједини аспекти слободе удруживања су били у извесној мери ограничени, пре свега се односила на административна ограничења слободе удруживања (регистрација удружења – социјалних партнера), која је за пуну примену подразумевала обавезу социјалних партнера да добију дозволу државних органа за своје деловање. Дозволу ее одобрава уколико су испуњени одређени услови, али опасност да се не добије дозвола или опасност од губитка дозволе и даље постоји, што у извесној мери, административно ограничава слободу удруживања и пре свега деловања.

Да би се признале као правно лице, удружења која делују у области социјалне политике морала су испунити други услов - морали су да представе списак свих чланова. Синдикати су одбили да се придржавају овог услова из очигледног разлога што нису желели омогућити државним властима да контролишу њихово чланство. Откривањем имена и презимена, односно идентитета запосленог државном органу или послодавцу доводило је до могуће опасности за неадекватан третман лица које је синдикално ограничено и на тај уступак синдикати нису желели да пристану.

Због тога синдикати нису постали правна лица. Иако су сва ограничења укинута, синдикати су задржали тај став. Чак и данас, већина синдиката и даље није организована као правна лица. Не постоји други разлог за ово стање, већ је присутна дугогодишња традиција.

Као што је раније наведено, синдикати у Немачкој немају статус правног лица. Међутим, овај дефицит не треба преценити. Пошто су синдикати стварно мање или више третирани као да су правна лица. Корак по корак добијали су привилегије додељене статутом или судским одлукама. Само један пример може илустровати овај развој.

Удружења која нису правна лица могу бити тужитељи у судском поступку само под прилично сложеним условима. Не само асоцијација као таква, већ сви његови чланови морају деловати као тужиоци. За асоцијацију већине данашњих синдиката примена овог захтева значила је да је практично немогуће покренути тужбу. Из тог разлога синдикату је дата позиција правних лица. Ово се међутим, односи се само на питања која се расправљају на радним судовима. У редовним питањима цивилног права преостали јаз је премошћен одлукама Савезног суда правде (Бундесгерицхтсхоф - БГХ) .

Суд је приметити важну чињеничну везано за стаусна питања и нормативне одредбе везане за ову ситуацију синдиката у Немачкој. Суд је одлучио да синдикати могу

покренути тужбу под истим условима као да су правна лица. Другим речима, њихов правни статус више не указује на стварна законска овлашћења за која се синдикат оснива ради свог деловања.

С финансијског становишта, синдикати су и даље моћне организације. У некадашњим синдикатима ДГБ-а чак су водили и пуно великих компанија, на пример огромну грађевинску компанију и финансијски моћну банку (Банк фур Гемеинвиртсцхафт - БфГ). Међутим, данас су значајно смањили ове активности. Једна од њихових најважнијих преосталих средстава је издавачка кућа која објављује већину синдикалних публикација (Бунд Верлаг). И синдикална побројана предузећа имала су несавладив проблем са избором менаџера и питањем њихове лојалности синдикалним принципима. Међутим, смањење пословних активности не значи нужно смањење финансијске моћи. Синдикати ДГБ-а сакупљали су прилично значајне финансијске ресурсе.⁵⁵²

Улога синдиката као организација која заступа интересе запослених је опште прихваћена и неспорна у Немачкој. Синдикати нису фактички интегрисани у друштво, већ имају готово неколико институционализованих права учешћа.

Ова права нису ограничена само на питања тржишта рада, него далеко превазилазе обим ових права. Синдикати су, међутим, у прилично ограниченој мери интегрисани у одборе који се баве образовним и културним питањима, у одборима масовних медија, у институцијама које се баве економским и социјалним питањима, у систему судова рада и систем социјалног осигурања и др.

Поред своје функције у побољшању и очувању радних и економских услова синдикати нуде широку палету услуга њиховим члановима (нпр. Туристичке агенције, све врсте осигурања).⁵⁵³

Вајмарска Република је коначно донела потпуно признање слободе асоцијацијама послодаваца и синдиката. Члан 159. Вајмарског устава (Веимарер Реицхсверфассунг - ВРВ) гарантовао је "сваком појединцу и свакој професији" слободе удруживања "за заштиту и побољшање радних и економских услова". Овде се налази члан 9. став 3. овог Устава. Члан

⁵⁵² За више информација погледајте Р. Биспинцк и Т. Сцхултен, "Децентрализација немачког колективног преговарања? Актуелни трендови и процене из перспективе Вијећа радова и кадрова ", ВСИ-Миттеилунген, посебна емисија 2003, стр. 24-33.

⁵⁵³ Manfred Weiss, Marlene Schmidt J.W. Goethe University, Frankfurt/Main ELL – Suppl. 366 (July 2010)

9, став 3, ГГ такође гарантује "свима и свим занимањима" право "формирања удружења, очувања и побољшања радних и економских услова".⁵⁵⁴

6.7.28 Удружења послодаваца у приватном сектору

За послодавце, барем у принципу, доступна су два удружења у којима се могу организовати. Они обично припадају обема: националној асоцијацији грана индустрије на федералном нивоу (нпр. за металну индустрију) и мулти-индустријској Земљиној асоцијацији која групише сва трговачка удружења заједно на нивоу земље. Као и удружења запослених, удружења послодаваца су, по правилу, организована на три нивоа: локални или окружни, земљишни и федерални. За разлику од синдиката, удружења послодаваца обично су организована као правна лица.⁵⁵⁵

Савезна трговинска удружења, као и мулти-индустријска удружења земљишта припадају кровној организацији, Конфедерацији немачких удружења послодаваца (Бундесвереинигунг дер Деутсцхен Арбеитгебервербанде - БДА). Према својим правилима, задатак БДА је да заступа друштвено-политичке интересе послодаваца изван оквира једне земље или једног економског сектора. Њени чланови нису везани политиком. Ниједна БДА нити мултинационална удружења не учествују у колективном преговарању. Колективно преговарање потпада под искључиву надлежност трговинских организација појединачних послодаваца.

Такође на послодавце је све већи конкурентски притисак због Европске монетарне уније и глобализације, утицаја мултинационалних компанија на пословање и привреду и врло развијених и економски стабилних земаља итд.

6.7.29 Удружења послодаваца у јавном сектору

Специфичност Немачког система је постојање удружења послодаваца у јавном сектору. У јавном сектору постоје два удружења послодаваца, једна за Ландер (за земље чланице федерације Немачке), Асоцијација немачких дежела (Тарифгемеинсцхафт Деутсцхер Ландер - ТДЛ), а друга асоцијација је за општине, односно Удружење послодаваца општина.

⁵⁵⁴ Члан 159. Вајмарског устава (Веимарер Реицхсверфасунг - ВРВ)

⁵⁵⁵ Manfred Weiss, Marlene Schmidt J.W. Goethe University, Frankfurt/Main ELL – Suppl. 366 (July 2010)

Колективно преговарање понекад обављају две организације, а понекад и две организације у сарадњи са савезном владом. Већ дуже време обе организације су биле, на пример, заједно са савезном владом, странкама Савезног колективног уговора за раднике у јавној служби (Бундес-Ангестеллтарифвертраг - БАТ).

Међутим, ова дуготрајна сарадња недавно је опала. Што се више испоставило, колективно преговарање је повезано са расподелом трошкова између Федерације и појединачних Ландера с једне стране, а општине с друге стране, теже је постало одржавање заједничке преговарачке структуре. На страни запослених, оба колективна уговора су потписали водеће организације синдиката.

6.7.30 Стране уговорнице и нивои колективног преговарања

У складу са законом стране у колективном преговарању на страни запослених могу бити само синдиката. На страни послодаваца могу бити и појединачни послодавци или удружења послодаваца у колективном уговору.

Кровне организације на обе стране могу такође закључити колективне уговоре ако је надлежност за колективно преговарање део обавезе регулисаних у њиховим правилима и статуту или ако су за то овлашћени од својих чланова.

Стога, теоретски, и у складу са законом, ДГБ, као и БДА, могу бити овлашћене од стране њихових организација чланица да закључе колективне уговоре.

Отуда одговорност и надлежност за колективно преговарање је уствари фокусирано на овлашћењу синдикатима.

Извршни одбор је овлашћен да доноси обавезујуће одлуке не само на потраживања, већ и на закључивање и раскид уговора ако се он примјењује на нивоу целе државе.

Колективни уговори за одређено подручје могу обухватити одређени регион индустрије или читаву територију Немачке за одређену индустријску грану или гране.

Циљ колективног преговарања је да се уједначе и постигну јединствени услови за једну грану, а не да се изузимају интереси и специфична права које поједине компаније у тој грани могу да имају.

Према томе, неопходна је примена јединствених стандарда, који морају бити јасни и недвосмислени.

То указује на то да је колективни уговор на одређеној територији још увек оквир радно-правних стандарда који се примењује на запослене. Мада су са глобалним променама, са светском економском кризом и продором глобализације и сами колективни уговори су постали флексибилнији.

Учесници на нивоу фабрике и појединих предузећа добили су овлашћења да одступају од одређених ограничења од минималних стандарда. Ефекат таквог овлашћења је децентрализација преговарачке моћи и активности преговарања, који се десио у одређеној мери.⁵⁵⁶

6.7.31 Предмет колективног уговора у јавном сектору

Колективни уговори покривају практично све области приватног и јавног сектора. Традиционалне вредности и питања која су била предмет колективног уговора у Немачкој пракси и која су се односила на питање како да се "штите и побољшају радни и економски услови" који су се у суштини разматрао као предмет колективног уговора седамдесетих година.

Ипак промене које су се десиле на привредној, односно тржишној сцени, захтевале су све брже и значајније прилагођавање послодаваца насталим променама.

До почетка економске кризе средином седамдесетих година, колективно преговарање концентрисало се углавном на накнаде и друге економске користи, укључујући финансијску и другу компензацију у случајевима рационализације. Међутим, од осамдесетих година, друга питања постају све важнија, нпр. смањење и флексибилност радног времена, сигурност посла, стручно усавршавање запослених и др. питања.

6.7.32 Проширење примене колективног уговора

Колективни уговор се примењује на запослене који су чланови синдиката који је закључио колективни уговор. Запослени који нису чланови синдиката могу бити у неповољнијем положају и на њих се колективни уговор не мора применити, што послодавци чине нарочито у време светске економске кризе и у време велике незапослености, вишка запослених код послодавца и у другим ситуацијама које су неповољне за запослене. Дешава се тада да послодавци примају запослене који нису чланови синдиката, како би били у

⁵⁵⁶ За више информација погледајте Р. Биспинцк и Т. Сцхултен, "Децентрализација немачког колективног преговарања? Актуелни трендови и процене из перспективе Вијећа радова и кадрова ", ВСИ-Миттеилунген, посебна емисија 2003, стр. 24-33.

могућности да са њима уговоре нижи ниво права од оних које је утврдио потписани колективни уговор.

Немачко право је уредило механизам могућег продужења примене колективног уговора, који може да се покрене на иницијативу једне од страна потписника. Предлог се претходно разматра пред комисијом састављеном од по три представника из кровних удружења запослених и послодаваца. Одлука ове комисије/одбора доноси се простом већином, што омогућава било којој страни, члану комисије, да спречи продужење колективног уговора и на запослене који нису чланови синдиката. Предлог комисије о продужењу колективног уговора доставља се министру Савезне владе или федералне државе за рад и социјална питања, у зависности од територијалног опсега колективног уговора, на основу чега он издаје налог за проширену примену колективног уговора. Потребан услов за проширену примену колективног уговора јесте да послодавци које колективни уговор већ обавезује запошљавају најмање 50% свих запослених у оквиру одређене гране (занимања) или одређеног подручја на коме се колективни уговор примењује. Такође, Савезни министар рада или савезне државе, издаће налог за проширену примену колективног уговора у ситуацији када сматра да постоји јавни интерес за доношење такве одлуке, нарочито зато што би услови запошљавања у дотичном подручју (привредној грани или одређеној територији) иначе били испод општег преовладајућег нивоа права за запослене, што би за послодавце у одређеној грани значило остваривање повољнијег правана и нелојалну конкуренцију.

Само одлука о проширењу дејства колективног уговора на све послодавце и запослене у одређеној грани или територији нема никаквог утицаја на садржај уговора. Министар нема право да мења било шта, јер би то било кршење аутономије странака у колективном споразуму за искључиво одлучивање о садржају колективног уговора.⁵⁵⁷

У немачком праву од јануара 1999. године може се постићи проширено дејство колективног уговора владиним декретом. За разлику од описаног поступка који је резултирао издавања наредбе - одлуке којим се намеће проширена примена колективног уговора, владиним декретом не захтева сагласност одбора представника кровних органа из обе стране индустрије. Овај нови поступак успостављен је услед потешкоћа у постизању сагласности комисије за проширење примене колективних уговора у грађевинској индустрији којим се обезбеђују минималне зараде које се такође примењују на напуштене раднике. У августу 1999. савезни министар рада први пут је извршио ову нову надлежност и

⁵⁵⁷ Manfred Weiss, Marlene Schmidt J.W. Goethe University, Frankfurt/Main ELL – Suppl. 366 (July 2010)

издао декрет којим се проширује дејство колективног уговора о минималним платама од 9,63 у бившој ФРГ и од 8,31 у бившој ДДР за запослене у грађевинској индустрији, а која је потом више пута ажурирана.

Услов да се донесе декрет којим се намеће проширено дејство колективног уговора, владиним одлуком, јесте да послодавци на које се већ примењује колективни уговор запошљавају најмање 50% свих запослених у оквиру свог занимања односно гране, или одрееној територији примјене. Осим тога, одлука мора бити сматрана јавним интересом. Међутим, и у грађевинској индустрији, колективни уговор се не може продужити против воље страна потписница јер се тиме нарушава основни принцип аутономије воља уговорних страна.

6.7.33 Историјски развој института мирног решавања радних спорова у Немачкој

У време после првог светског рата, када је основана Република Вајмар, колективно преговарање је постало предмет детаљне законске регулативе.

У том контексту од посебног је значаја доношење Закона о решавању спорова из 1923. године. Према овом закону, уведена је обавеза да се успоставе, односно формирају одбори за решавање спорова састављени од представника синдиката и удружења послодаваца, којим председава председник кога је именovala држава. Примарни задатак ових типартитних Одбора је посредовање у решавању спорова на основу поднетог захтева једне од страна у спору.

6.7.34 Добровољно решавање спорова

Након Другог светског рата, 1946. године усвојен је Закон о контроли већа за контролу (Контроллратсгесетз - КРГ) о механизмима за решавање спорова у радним конфликтима. Овај акт је и данас важећи. Донети Закон даје апсолутни приоритет добровољним споразумима о решавању спорова синдиката и удружења послодаваца. Сходно овом Закону дато је искључиво право странама у спору да самостално одлуче да ли ће се такав поступак покренути или не.

6.7.35 Састав одбора за мирно решавање радних спорова

Одбор се састоји се од једнаког броја представника обе стране, којом председава неутрални председник, а кога именује министар савезне државе за рад и социјална питања, уз претходну сагласност од стране синдиката и удружења послодаваца, са листе коју је саставио Министарство рада у сарадња са синдикалним и послодавачким организацијама. Одбор може интервенисати само на захтев обе стране, односно на покренути иницијативу

једне стране, а о чему је друга страна такође дала свој пристанак, сагласност да се спорна решавања на овај начин реше. Ипак када обе стране дају своју сагласност за овај метод решавања спорова, Одлуке одбора су обавезујуће за стране само ако су унапред договориле да пристају на то. У супротном, остаје на вољу странама у спору да одлуче да ли прихватају дати предлог Одбора.

Функција Одбора је да се могу укључити у решавање спорова који настану у поступку колективног преговарања, ипак сматра се и од представника највеће послодавачке организације БДА и од стране најбројније синдикалне организације ДГБ да су њихова удружења дужна и обавезна да предузму озбиљне напоре да првенствено путем слободних преговора закључују колективне уговоре, али тек уколико у поступку слободног, добровољног, аутономног преговарања не могу да реше одређени колективни радни спор, тек тада постоје предуслови за укључивање Одбора у преговоре и покретање поступка мирног решавања спора.

Циљ и сврха решавање спорова мирним путем уз учешће обе заинтересоване стране и уз учешће неутралних стручњака, је да се оствари промоција споразума и да се спрече штрајкови и блокаде или, бар, да се укину штрајкове и блокаде, као облик индустријске акције и мере притиска на другу страну у спору ради постизања одређеног интереса.

ГЛАВА СЕДМА

7 ДРУГИ ДРЖАВНИ ОРГАНИ У КОЈИМА АКТИВНУ УЛОГУ ИМАЈУ РЕПРЕЗЕНТАТИВНИ СОЦИЈАЛНИ ПАРТНЕРИ

7.1.1 Институционализовани облици социјалног дијалога

У свим земљама транзиције први корак ка социјалном дијалогу представљала је изградња институција и успостављање „правила игре“ међу актерима социјалног дијалога. У Србији је, такође, после 5.октобра 2000. године отпочео интензивни процес успостављања институција и механизма социјалног дијалога. У том процесу, врло често су организациона структура, принципи и сарджај рада поменутих институција предмет веома оштрих конфликта међу социјалним партнерима.⁵⁵⁸

⁵⁵⁸ Дарко Мариковић, *Свет рада–стари изазови у новом добу*, Висока струковна школа за предузетништво, Космоспринт, Београд, 2012,

7.1.1.1 Историјски и законски услови за оснивање Социјално-економског савета

У Србији је, августа 2001. године, формиран Социјално-економски савет као полазни институционални оквир за трипартитно преговарање. Претходно, за време Милошевићевог режима, био је формиран Социјални савета, као необавезано, консултативно тело федералне владе и то је представљало искуство које треба избећи. Проблем које је тада постојао је непостојање стварне слободе уговарања. Тако да се почетак стварног социјалног дијалога у Србији везује за 2001. годину и формирање Савета.⁵⁵⁹

У првој фази свог постојања социјално-економски савет формиран је као тело Владе, а које се формира у складу са Законом о државној управи. Савет је први пут успостављен августа 2001. године, потписивањем Споразума о оснивању, делокругу и начину деловања Социјално-економског савета.

Социјално-економски савет основан је са циљем успостављања и развоја социјалног дијалога у питањима од значаја за остваривање економских и социјалних слобода и права човека, материјалног, социјалног и економског положаја запослених и послодаваца и услова њиховог живота и рада, развоја културе преговарања, подстицања мирног решавања колективних радних спорова, развоја демократије⁵⁶⁰.

Органи државне управе образују се законом.⁵⁶¹ Закон о државној управи прописује да се делокруг органа државне управе одређује законом.⁵⁶²

Институционални трипартизам је нарочито заступљен и у формирању, деловању и одлучивању Републичког социјално-економског савета као републичког органа у свим сегментима његовог деловања, а такође и у раду локалних социјално – економских савета.

7.1.1.2 Досадашње фазе у раду социјално економског савета - критички осврт

У свом досадашњем раду, Савет је прошао, полазећи од степена институционалне и организоване стабилности и уређености и ширине тематских садржаја које има у ефективној ингеренцији као критеријуме, кроз три периода развоја:

Први, иницијални и конститутивни период је од споразумног формирања Савета (2001) до његове законске формализације и институционализације (2004);

⁵⁵⁹ Види опширније: Зоран Стојиљковић, Срећко Михајловић, *Стање социјалног дијалога у Србији после двадесет година транзиције*, Swiss Labour Assistance, Београд, 2010, стр. 7-8

⁵⁶⁰ *Закон о социјално-економском савету*, ("Сл. гласник РС", бр. 125/2004), члан 3

⁵⁶¹ Закон о државној управи ("Сл. гласник РС", бр. 79/05, 101/07, 95/10 и 99/14), члан 2.

⁵⁶² *Закон о државној управи*, ("Сл. гласник РС", бр. 79/05, 101/07, 95/10 и 99/14), члан 2.

Други период (2004-2008) карактерише, у великој мери неуспешно, настојање да се организационално стабилизују институције социјалног дијалога и да им се обезбеде бар минималне претпоставке за деловање;

Аткучелно, трећи период од 2008. године обележава покушај да се у оквиру економске и социјалне кризе планетарних размера доврши институцијални и организациони оквир, и истовремено социјалном дијалогу удахне реални живот.

Конститутивни, први период је изузетно важно раздобље прихватања и покушаја операционализације опредељења за развој социјалног дијалога као кључног елемента европског социјалног модела и корпуса европских вредности.

У другом периоду, после доношења закона о Социјало-економском савету, као и Закона о мирном решавању радних спорова (2004) и формирања, поред СЕС-а и Савета за запошљавање, ништа се у овом погледу није битније променло. Рад Савета карактерише одсуство програмског и садржајног оквира.

Трећи период, после 2008. године, карактерише напор, бар на националној равни, да се социјални дијалог и рад Савета и организационо уреди. Формирана су четири стална радна тела задужена за анализу социјалног и економског развоја, радно законодавство, безбедност на раду и колективно преговарање. Кључни проблем остаје што још увек сви нацрти закона из делокруга рада Савета не стижу на мишљења Савету. Није изграђена ни мрежа локално социјално-економских савета, нити је ова тема икада била на дневном реду Савета. Основни проблем у раду Савета представља, међутим, чињеница да социјални партнери нису успели да направе кључни помак у процесу оживљавања колективног преговарања. Општи колективни уговор (ОКУ) потписан је тек на заједничкој конвенцији два репрезентативна синдиката (СССС и УГС Независност), одржаној 29. априла 2008. године, две и по године од истека важења претходног Општег колективног уговора.⁵⁶³

7.1.2 Почетак рада Републичког социјално-економског савета

Оснивање, регистрација, делокруг и начин рада, финансирање и друга питања од значаја за рад Савета уређена су тек знатно касније усвајањем Закона о социјално-економском савету Републике Србије („Службени гласник РС“, бр. 125/04). Савет је независан орган који за територију Републике Србије чине: представници Владе Републике

⁵⁶³ Види опширније: Зоран Стојиљковић, Срећко Михаиловић, *Стање социјалног дијалога у Србији после двадесет година транзиције*, Swiss Labour Assistance, Београд, 2010, стр. 8-14

Србије, представници репрезентативних удружења послодаваца и представници репрезентативних синдиката, основаних за територију Републике Србије.

Савет има 18 чланова - шест представника Владе, шест представника синдиката и шест представника послодаваца. Чланови Савета именују се на четири године. Сваки члан има свог заменика који га, у случају одсутности, замењује на седницама.⁵⁶⁴

Основан је у циљу успостављања и развоја социјалног дијалога у питањима од значаја за остваривање економских и социјалних слобода и права човека, материјалног, социјалног и економског положаја запослених и послодаваца и услова њиховог живота и рада, развоја.

Уколико посматрамо историју рада овог органа јасно је да је у раду Савета неколико пута председавао и премијер, иако то није нормативно прописано. Сам Закон о социјално-економском савету уређује да се мандат председавајућег Савета врши по принципу ротације репрезентативних социјалних партнера на период од четири године. Чланове савета именује Влада, а сваки члан има свог заменика, који учествује у раду на седницама Савета у случају спречености именованог члана Савета.⁵⁶⁵ Саветом руководи секретар, кога Влада именује на период од четири године.

Седнице Социјално-економског савета заказује и води председавајући Савета. Председавајућег бира Савет из својих редова на годину дана. Функцију председавајућег наизменично врше представници Владе, репрезентативних синдиката и репрезентативних удружења послодаваца. Председавајући заступа Савет, закључује правне послове, располаже средствима у име и за рачун Савета и одговара за законитост закључивања правних послова и располагања средствима.⁵⁶⁶

Законом о социјално економском савету⁵⁶⁷ институционализован је републички орган управе, који је у свом формирању, деловању, раду и избору председавајућег –

⁵⁶⁴ Види опширније - Закон о социјално економском савету

⁵⁶⁵ *Закон о социјално-економском савету*, ("Сл. гласник РС", бр. 125/2004), члан 5 Социјално-економски савет има 18 чланова. Социјално-економски савет чини шест представника Владе, шест представника синдиката и шест представника послодаваца, основаних за територију Републике Србије. Представници синдиката и послодаваца утврђују се сразмерно броју чланова. Чланови Социјално-економског савета именују се на четири године. Сваки члан Социјално-економског савета има свог заменика који га, у случају одсутности, замењује на седницама.

⁵⁶⁶ Информатор о раду Републичког социјално економског савета –стр.4. <http://www.socijalnoekonomskisavet.rs/cir/dokumenta%20saveta/Informator%20o%20radu%20SES%20RS%203.12.2017.pdf> приступила 28.8.2017.г.

⁵⁶⁷ *Закон о социјално економском савету* усвојен је још 2004. године када важећи Устав још није препознавао рад трипартитних тела на начин како је то утврђено овим законом који је усвојен и објављен у

Председника Републичког социјално-економског савета у потпуности „обојен“ трипартитним радом представника Владе и представника репрезентативних социјалних партнера – удружења послодаваца и синдиката.

Рад органа државне управе подлеже надзору Владе, па тако и рад Социјално-економског савета. Чињеница да у раду Републичког социјално-економског савета (у даљем тексту РСЕС) управо учествују министри, као представници ресора које заступају, у складу са својом функцијом у Влади, онда је јасно да је рад и контрола рада РСЕС, уређена прописима везаним за уређење права и одговорности чланова Владе према Народној скупштини, како је прописано чланом 3.став 2. Закона о државној управи јер Народна скупштина надзире рад органа државне управе преко надзора над радом Владе и чланова Владе.

7.1.3 Републички социјално-економски савет као орган државне управе

Институционални трипартизам је нарочито заступљен и у формирању, деловању и одлучивању Републичког социјално-економског савета као републичког органа у свим сегментима његовог деловања, а такође и у раду локалних социјално –економских савета. Седнице Социјално-економског савета заказује и води председавајући Савета.

Председавајућег бира Савет из својих редова на годину дана. Функцију председавајућег наизменично врше представници Владе, репрезентативних синдиката и репрезентативних удружења послодаваца. Председавајући заступа Савет, закључује правне послове, располаже средствима у име и за рачун Савета и одговара за законитост закључивања правних послова и располагања средствима.⁵⁶⁸

Законом о социјално економском савету⁵⁶⁹ институционализован је републички орган управе, који је у свом формирању, деловању, раду и избору председавајућег – Председника Републичког социјално-економског савета у потпуности „обојен“ трипартитним радом представника Владе и представника репрезентативних социјалних партнера – удружења послодаваца и синдиката.

„Службеном гласнику РС“ број 125/ 04 . Тек са Уставом Републике Србије 2006. године створен је основ за деловање ових тела.

⁵⁶⁸ Информатор о раду Републичког социјално економског савета –стр.4. <http://www.socijalnoekonomskisavet.rs/cir/dokumenta%20saveta/Informator%20o%20radu%20SES%20RS%2031.12.2017.pdf> приступила 28.8.2017.г.

⁵⁶⁹ Закон о социјално економском савету усвојен је још 2004. године када важећи Устав још није препознавао рад трипартитних тела на начин како је то утврђено овим законом који је усвојен и објављен у „Службеном гласнику РС“ број 125/ 04 . Тек са Уставом Републике Србије 2006. године створен је основ за деловање ових тела.

Ово је типичан пример партиципације социјалних партнера у усвајању политике, креирању мера везаних за социјално-економски положај запослених и послодаваца. Социјално-економски савет основан је са циљем успостављања и развоја социјалног дијалога у питањима од значаја за остваривање економских и социјалних слобода и права човека, материјалног, социјалног и економског положаја запослених и послодаваца и услова њиховог живота и рада, развоја културе преговарања, подстицања мирног решавања колективних радних спорова, развоја демократије⁵⁷⁰.

Као самосталан државни орган, РСЕС се финансира из буџета Републике, а преко раздела министарства надлежног за послове рада и социјалне политике, што на посредан начин указује на то да управо ово министарство надзире рад овог органа државне управе, а министар надлежан за послове рада увек учествује у раду Републичког социјално-економског савета, као и министар надлежан за послове финансија, док не постоји законом изричито прописана норма која одређује учешће других ресорних министара у раду Савета.

Уколико посматрамо историју рада овог органа јасно је да је у раду Савета неколико пута председавао и премијер, иако то није нормативно прописано. Сам Закон о социјално-економском савету уређује да се мандат председавајућег Савета врши по принципу ротације репрезентативних социјалних партнера на период од четири године. Чланове савета именује Влада, а сваки члан има свог заменика, који учествује у раду на седницама Савета у случају спречености именованог члана Савета.⁵⁷¹ Саветом руководи секретар, кога Влада именује на период од четири године.

Чињеница да као орган државне управе нема овлашћење за доношење прописа, посредно би проистицало да је он управо орган управе у саставу министарства надлежног за послове рада, али с обзиром да органи управе у саставу министарства учествују у обликовању политике Владе преко министарства⁵⁷² а Социјално економски савет Републике Србије самостално, управо преко својих чланова формираних на трипартитном принципу самостално обликује политику везану за социјални дијалог и потребне консултације социјалних партнера о питањима која су значајна за свет рада и свет капитала.

⁵⁷⁰ Закон о социјално-економском савету, ("Сл. гласник РС", бр. 125/2004), члан 3

⁵⁷¹ Закон о социјално-економском савету, ("Сл. гласник РС", бр. 125/2004), члан 5 Социјално-економски савет има 18 чланова. Социјално-економски савет чини шест представника Владе, шест представника синдиката и шест представника послодаваца, основаних за територију Републике Србије. Представници синдиката и послодаваца утврђују се сразмерно броју чланова. Чланови Социјално-економског савета именују се на четири године. Сваки члан Социјално-економског савета има свог заменика који га, у случају одсутности, замењује на седницама.

⁵⁷² Закон о државној управи, ("Сл. гласник РС", бр. 79/05, 101/07, 95/10 и 99/14), члан 12, став 2;

„Органи државне управе извршавају законе, друге прописе и опште акте Народне скупштине и Владе тако што доносе прописе, решавају у управним стварима, воде евиденције, издају јавне исправе и предузимају управне радње (у даљем тексту: извршни послови). Са друге стране, орган управе у саставу министарства не може доносити прописе.“⁵⁷³

Јасно је да Републички социјално-економски савет не може доносити прописе, јер такво овлашћење нема у складу са Законом о социјално-економском савету.

Органи државне управе дужни су да сарађују у свим заједничким питањима и да једни другима достављају податке и обавештења потребна за рад. Органи државне управе оснивају заједничка тела и пројектне груперације извршавања послова чија природа захтева учешће више органа државне управе.⁵⁷⁴

Председник Владе може да оснује савет за економски развој, савет за државне органе и јавне службе и друге савете. Састав савета одређује се актом о његовом оснивању. Ове врсте савета су привременог карактера у односу на РСЕС.

Наведени привремени савет за економски развој предлаже председнику Владе развојну политику у области за коју је основан, даје му мишљења о предлозима осталих чланова Владе, припрема предлоге које председник Владе износи ради разматрања на седници Владе и по налогу председника Владе разматра остала питања у области за коју је основан.⁵⁷⁵ Чланове савета поставља и разрешава председник Владе и они нису у радном односу у Влади.

За разлику од ових привремених савета, чланови РСЕС-а су сами министри у Влади, а често и премијер, као члан РСЕС-а.

7.1.4 Задаци Савета

РСЕС разматра питања: развоја и унапређивања колективног преговарања, утицаја економске политике и мера за њено спровођење на социјални развој и стабилност, политике запошљавања, политике зарада и цена, конкуренције и продуктивности, приватизације и друга питања структурног прилагођавања, заштите радне и животне

⁵⁷³ Закон о државној управи, ("Сл. гласник РС", бр. 79/05, 101/07, 95/10 и 99/14), члан 14, став 1-2

⁵⁷⁴ Закон о државној управи, ("Сл. гласник РС", бр. 79/05, 101/07, 95/10 и 99/14), члан 64, став 1-2

⁵⁷⁵ Закон о Влади, ("Сл. гласник РС", бр. 55/2005, 71/2005 - испр., 101/2007, 65/2008, 16/2011, 68/2012 - одлука УС, 72/2012, 7/2014 - одлука УС и 44/2014), члан 28

средине, образовања и професионалне обуке, здравствене и социјалне заштите и сигурности, демографских кретања и друга питања у складу са актима Савета.⁵⁷⁶

Савет заузима ставове о питањима која разматра и доставља их Влади. За заузимање ставова потребна је сагласност свих чланова Савета.⁵⁷⁷

Савет разматра нацрте закона и предлоге других прописа од значаја за економски и социјални положај запослених и послодаваца и о њима даје мишљење. Мишљење се доставља министарству надлежном за одређену област које је припремало закон, односно други пропис.

7.1.5 Акта Савета

Савет доноси одлуке у форми:

- ✓ става,
- ✓ мишљења,
- ✓ иницијативе,
- ✓ препоруке,
- ✓ закључка.

Председавајући предлаже форму и садржину одлуке Савету на усвајање. Председавајући након расправе констатује да ли је одређена одлука усвојена или не. Председавајући може предложити да се поједина питања, пре доношења одлуке од стране Савета, претходно размотре у одговарајућим радним телима, а да након тога Савет, узимајући у обзир став радног тела, донесе одговарајућу одлуку.⁵⁷⁸

Министарство је дужно да у року од 30 дана од дана достављања мишљења обавести Социјално-економски савет о својим ставовима. Ако министарство не прихвати мишљење, Социјално-економски савет може мишљење да достави Влади. Пословником о раду (број: 01/09) ближе се уређује начин и организација рада и одлучивања Савета и друга питања од значаја за рад РСЕС.

⁵⁷⁶ Информатор о раду Републичког социјално економског савета –стр.4.
<http://www.socijalnoekonomskisavet.rs/cir/dokumenta%20saveta/Informator%20o%20radu%20SES%20RS%203.1.12.2017.pdf> приступила 28.8.2017.г.

⁵⁷⁷ Члан 11. Закона о социјално економском савету

⁵⁷⁸ Пословник о раду Социјално економског савета усвојен Одлуком СЕСЕ а број: 01/09

7.1.6 Улога Републичког социјално економског савета везана за друге државне органе и организације

У складу са законима који су суштински битни за социјалне партнере Републички социјално економски савет усваја закључак којим предлаже именовање три члана Управног одбора Националне службе за запошљавање. (члан 12. Закона о запошљавању и осигурању за случај незапослености – „Службени гласник РС“, бр: 36/09, 88/10 и 38/15)⁵⁷⁹

Такође, Социјално економски савет усваја закључак којим именује представнике синдиката и удружења послодаваца, а на предлог репрезентативних синдиката и репрезентативних послодаваца – чланова Савета, за чланове Комисије за избор миритеља и арбитра Републичке агенције за мирно решавање радних спорова. (члан 39. Закона о мирном решавању радних спорова – „Службени гласник РС“, бр: 125/04 и 104/09).

Социјално економског савета усваја закључак којим предлаже именовање члана Одбора Агенције за борбу против корупције.⁵⁸⁰ Закон о агенцији за борбу против корупције чланом 8. прописује да „за члана Одбора Агенције може да буде изабрано лице које испуњава опште услове за рад у државним органима, има завршен факултет, најмање девет година радног искуства и није осуђено за кривично дело које га чини недостојним за вршење функције члана Одбора Агенције. Члан Одбора Агенције не може да буде члан политичке странке, односно политичког субјекта и подлеже истим обавезама и забранама које се по овом закону односе на функционере, изузев забране из члана 30. став 1. овог закона.“⁵⁸¹

7.1.7 Савет и други закони

Закон о Агенцији за борбу против корупције утврђује састав Одбора Агенције, који има 9 чланова. Чланове Одбора Агенције бира Народна скупштина на предлог: 1) Административног одбора Народне скупштине; 2) председника Републике; 3) Владе; 4) Врховног касационог суда; 5) Државне ревизорске институције; 6) Заштитника грађана и Повереника за информације од јавног значаја, путем заједничког договора; 7) Социјално-

⁵⁷⁹ Члана 12. Закона - Управни одбор управља радом Националне службе. Управни одбор има седам чланова од којих председника и чланове управног одбора именује и разрешава Влада и то четири члана на предлог министра надлежног за послове запошљавања, а три члана на предлог Социјално економског савета за Републику Србију. Чланови Управног одбора, укључујући и председника именују се на период од четири године.

⁵⁸⁰ Члан 9. Закона о Агенцији за борбу против корупције („Службени гласник РС“ бр. 97/08, 53/10, 66/11-одлука УС, 67/13-одлука УС, 8/15-одлука УС)

⁵⁸¹ Члана 8. Закона о Агенцији за борбу против корупције („Службени гласник РС“ бр. 97/08, 53/10, 66/11-одлука УС, 67/13-одлука УС, 8/15-одлука УС)

економског савета; 8) Адвокатске коморе Србије; 9) удружења новинара у Републици Србији, путем заједничког договора.⁵⁸²

Кандидат за члана Одбора Агенције кога предложи предлагачи из става Адвокатске коморе и удружења новинара може да буде из редова предлагача.

Сматрам да је значајно да се Социјално економски савет у својим активностима бави и предлагањем члана Одбора за борбу против корупције, јер се на тај начин репрезентативни социјални партнери, поред чланова Владе укључују у овај значајан сегмент демократских активности и предлажу једног од девет чланова Одбора за борбу против корупције.

Имајућу у виду да је Агенција за борбу против корупције је самосталан и независан државни орган, који за свој рад одговара Народној скупштини Републике Србије. Агенција, отклањајући узроке, ствара услове за изградњу интегритета органа јавне власти и функционера, а све у циљу јачања поверења грађана у институције и њене представнике.⁵⁸³

Према томе учешће чланова Социјално економског савета у наведеним демократским процесима је значајно за јачање улоге ове институције – СЕС-а, у реду државних органа.

У Србији је данас ургентно потребно покренути интензиван и системски процес хармонизације радног и социјалног законодавства укључујући и део који се односи на механизме и инструменте реалног функционисања социјалног дијалога.⁵⁸⁴

Искуство развијених демократских земаља тржишне привреде, као и успешних земаља транзиције, недвосмислено потврђује да тржишна привреда и њено успешно функционисање подразумева, поред стварања правног оквира и институција, реално функционисање три тржишта – тржиште роба, капитала и радне снаге. Ова три тржишта су увек повезана једним заједничким именитељем, који је суштински покретачки фактор тржишне привреде, а то је поштена и равноправна утакмица људских способности и знања. Анализа процеса успостављања и развоја сва три наведена аспекта тржишне привреде у

⁵⁸² Састав чланова Одбора Агенције за борбу против корупције утврђен је члан 9. Закона о Агенцији за борбу против корупције

⁵⁸³ Агенције за борбу против корупције <http://www.acas.rs/izvestaji/informator/?pismo=lat-Извештај> о раду за 2017. годину, приступила 22.1.2018. године

⁵⁸⁴ Предраг Јовановић, Грађа за колективно радно право Србије, Удружење за радно и социјално осигурање Србије, 2009. Зборник радова са Саветовања правника

нашој земљи указује на веома неповољну ситуацију у погледу успостављања кључног инструмента за регулисање тржишта радне снаге – колективног преговарања.⁵⁸⁵

7.1.8 Органи управљања у Националној служби за запошљавање

Такође у складу са Законом о запошљавању и обезбеђењу за случај незапослености („Службени гласник РС“, бр.36/09,88/10,38/15,113/17 и 113/17-др. закон) прописано је да у раду Националне службе за запошљавање у органима управљања учествују социјални партнери, односно изабрани представници социјалних партнера се бирају из послодавачких и синдикалних организација које су чланови Републичког социјално-економског савета.

Ово је типичан пример партиципације социјалних партнера у усвајању политике, креирању мера везаних за социјално-економски положај запослених и послодаваца.

Нешто више о раду Социјално-економског савета, као независном државном органу, у току ове докторске дисертације.

ГЛАВА ОСМА

8 ОБАВЕЗА МИРНОГ РЕШАВАЊЕ КОЛЕКТИВНИХ РАДНИХ СПОРОВА У ЈАВНОМ СЕКТОРУ У ДЕЛАТНОСТИМА ОД ОПШТЕГ ИНТЕРЕСА И УЛОГА РЕПУБЛИЧКЕ АГЕНЦИЈЕ ЗА МИРНО РЕШАВАЊЕ РАДНИХ СПОРОВА

8.1 Услови на глобалном нивоу који су били основ за контролисану колективну акцију запослених

На глобалном плану радним споровима почиње да се посвећује већа пажња тек након Првог светског рата, када је постало опште јасно да су прекиди рада сметња развоју и да мирно решавање радних спорова смањује социјалну напетост, која је одмах након рата проузроковала више социјалних револуција и радничких буна. Године 1933. Међународна организација рада објављује прву у низу студија и водича о решавању радних спорова. Одмах након Другог светског рата радни спорови били су предмет 31, 32. и 33. заседања МОП (1948, 1949. и 1950. године). чији је резултат био доношење Препоруке бр. 92 о

⁵⁸⁵

Дарко Маринковић, *Свет рада – стари изазови у новом добу* стр.64

добровољном мирењу и арбитражи из 1951. године. Поред тога од стране МОР-а организована су бројна саветовања и семинари о радним споровима као нпр: „Регионални азијски семинар о превенцији и решавању радних спорова" који је одржан 1961. године у Куала Лумпуру; „Семинар МОР о мирењу и арбитражи" организован у Кампали 1969. године; „Симпозијум руководиоца одбора за мирење" са почетка осамдесетих година; међународно саветовање - „Решавање радних спорова" одржано у Даблину 1993. године; „Семинар о радним споровима“ организован у Пољској (Варшави) априла 1996. године. Уз то, институције које се баве мирним решавањем спорова у појединим земљама међусобно се састају и размењују искуства.⁵⁸⁶

Штетна дејства колективних радних спорова (која најчешће настају као последица организованих или спонтаних штрајкова радника) испољавају се на различите начине. Најчешће кроз изгубљену зараду запослених, кроз оштећење или уништење имовине и средстава рада послодавца, кроз повреду телесног интегритета учесника штрајка, а често последица може бити и паралисање целе или дела економије, што опет има несагледиве или вишемилионске трошкове за привреду једне земље. Из колективних радних спорова лако се могу изродити и социјални немири, које покрећу маргинализоване групе угроженог становништва незадовољне нерешавањем или неадекватним решавањем њихових проблема. Оваква социјална незадовољства могу довести до могућности интервенције државних органа, а што се често рефлектује употребом силе и повредама и непожељним притисцима за учеснике.

Историјски су познати бројни штрајкови који су трагично окончани, а један од најупечатљивијих је везан за Париску комуноу 1871. године, када је због побуне убијено 30.000 радника.

⁵⁸⁶ Dobrosav Penrai, op. cit. str. 61.

Гледајте ради видети више: *Семинар регионалног азијског семинара о превенцији и решавању радних спорова*. Кевнеу међународног рада у Женеви. број 2, 1962; Комисија за односе између рада и капитала. *Годишњи извештај 1993*. Дублин. 1993, стр. 19.

Тако је поменуто савезовање у Даблину из 1993. године представљало, у ствари, размену искустава представника Агенције за радне односе (Северна Ирска). Саветодавне службе за мирно и арбитражно - АКАС (Велика Британија) и Федералне службе за посредовање и мирно - ФМКС (САД),

Према подацима Међународне конфедерације слободних синдиката током 1996. године 264 радника је убијено због синдикалног рада (највише у земљама Латинске Америке), ухапшено их је преко 4.264, а отпуштено 153.494.⁵⁸⁷

Године 1959. у САД је вођен штрајк 500.000 радника црне металургије. Разлог је била немогућност постизања споразума у вези са закључивањем колективног уговора. Овај спор решаван је више од шест месеци и имао је негативне последице на плате и цене у целој америчкој економији.⁵⁸⁸

Приликом једног од највећих штрајкова металских радника у историји СР Немачке, организованог 1984. године штета је износила 500 милиона западњемачких марака. Један од најупечатљивијих примера је велики штрајк јавног сектора у Француској краја 1995. године, који је трајао двадесетак дана, а чије су штетне последице процењене на преко 21 милијарду долара. Штета од генералног штрајка у Јужној Кореји из јануара 1997. године који је вођен у знак протеста због насилног доношења Закона о радним односима, за прве три недеље процењена је на три и по милијарде долара. Наведени примери говоре сами за себе и најбоље указују на то зашто мирном решавању радних спорова треба поклонити изузетну пажњу.

8.2 Транзиционе промене у РС које су условиле формирање трипартитних тела (Републичка агенција за мирно решавање радних спорова, СЕС и др.)

Од деведесетих година XX века на простору бивше Југославије, започео је процес постепеног преласка на тржишни модел економских односа. Стицајем објективних околности овај процес је у Републици Србији тек од 2000. године значајно убрзан.

У овом периоду прилагођавања дошло је до значајног страног улагања и постепене приватизације.

Република Србија је успела да одржи високу и стабилну стопу привредног раста све до 2008. године, па тако између 2001. и 2008. године, БДП је растао у просеку за око 5,4% годишње, а највећи раст од 8,3% забележен је 2004. године. Снажан раст БДП-а у Србији је подстакнут развојем услужног сектора, посебно у сегменту финансијских и комерцијалних услуга, где је бележио двоцифрену стопу раста. Насупрот томе опао је

⁵⁸⁷ **Statistički godišnjak MOR za 1987. i 1988. godinu. Preuzeto iz: O. Clarke. *Industria! ConfHci: Perspectives and Trends; Comparative Labour Law and Industrial Relations in Industrialized Market Economies, The Hague - London - Boston (Edned by R. Blainpain, 1990). str. 185-186.***

⁵⁸⁸ Сенад Јашаревић – *Решавање радних спорова мирним путем у теорији и пракси*, Докторска дисертација, Универзитет Нови Сад, Правни факултет у Новом Саду, 2000.г.

допринос индустрије БДП-у са 32,6% у 2001. години на 27,7 % у 2009. години, као и пољопривреде са 21,4% на 12,8% у истом периоду.⁵⁸⁹

Од 2001. године животни стандард у Србији је значајно био побољшан. БДП по глави становника је са око 1.700 евра у 2001. порастао на 4.190 евра у 2008. години, док се број људи испод границе апсолутног сиромаштва преполовио (са приближно 14% становништва у 2002. години на 6,6 % 2007. године).⁵⁹⁰

Друштвена пракса свих земаља Централне и Источне Европе у протекле две деценије неспорно је потврдила да је транзиција по својој природи, садржају и току противречан и конфликтан друштвени процес. То је пре свега, условио сам ток и садржај друштвених реформи, које транзиција обухвата, које су условиле суштинске промене у начину и условима живота свих друштвених слојева. Али пре свега припадника света рада. Искуство ових земаља такође потврђује да је успех, односно социјална цена транзиције у великој мери зависила од стратегије и праксе решавања индустријских и социјалних конфликта. У том погледу се уочава да су знатно већи успех у процесу транзиције оствариле оне земље које су успеле да у краћем року изађу из најконфликтније фазе транзиције и развију друштвене вредности, политичко и друштвено окружење, које је омогућавало да се индустријски и социјални конфликти, који неминовно настају као израз и последица различитих интереса социјалних партнера, решавају пре свега мирним путем.⁵⁹¹

Социјални партнери – представници репрезентативног удружења послодаваца и представници репрезентативних синдикалних организација у Србији радили су различита истраживања да би упознали запослене и послодавце о предностима које пружа поступак мирног решавања радних спорова пред Републичком агенцијом за мирно решавање радних спорова у односу на судску заштиту или на заштиту појединих права запослених пред инспекцијом рада. Поступак мирног решавања радних спорова у Србији био је новина. И поред јасно утврђеног управно-судског оквира за разрешавање радних спорова, запослени у крајњој нужди прибегавају судском решавању радних спорова. Овај пут је најдужи и најскупљи и за тужиоца и за туженог. Висока стопа незапослености као и развијено црно

⁵⁸⁹ Светска банка Socio economic indicators, dostupno na sajtu <http://data.worldbank.org/contry/serbija> (приступила 18.10. 2013.)

⁵⁹⁰ Републички завод за статистику (РЗС), Анкета о животном стандарду, 2002-2007. Републички завод за статистику Београд.

⁵⁹¹ Дарко Мариковић, *Свет рада–стари изазови у новом добу*, Висока струковна школа за предузетништво, Космоспринт, Београд, 2012, стр. 225

тржиште рада уз слаб капацитет надлежних државних органа (инспекција рада) погодују несавесним послодавцима.

Ниска стопа синдикализованости код послодаваца из приватног сектора има негативан утицај на запослене у доношењу одлуке да свој спор са послодавцем разреше пред судом. Финансијски захтевни судски поступци, који и временски дуго трају, су још један од фактора одвраћања запослених од покушаја да судски заштите своја права.⁵⁹²

8.3 Републичка агенција за мирно решавање радних спорова као републички орган

Сагледавајући постојеће друштвене промене везане за свет рада и свет капитала, за велику економску штету коју су штрајкови доносили у европским земљама, као и кроз учешће у раду трипартитних тела, првенствено презентован на Скупштини Међународне организације рада, представници власти, синдиката и послодаваца у ДЗ СЦГ били су потпуно свесни друштвених промена које се дешавају у европским и другим земљама. Транзиционе промене осећале су се у Србији још од краја деведесетих година, а слаб законски оквир који се односио на штрајк (у примени је био закон још из 1996. Године), постепено су доводили до развоја свести, која се потом претворила у иницијативу да се законодавно уреди начин мирног решавања колективних радних спорова.

Институција која је обављала ове послове у великом броју европских земаља (Немачкој, Аустрији, Шведској и др.), била је углавном агенција, која је имала значајне особине државног ауторитативног органа, али са извесним степеном самосталности у обављању појединих послова значајних за државну управу, али ипак у извесној мери самосталну и неутралну у раду. Делокруг послова агенције одређивао се у складу са општим друштвеним интересом, али је представљао ипак једну другачију форму деловања посебно имајући у виду трипартино деловање и интересе социјалних партнера који су такође, поред државне управе имали интерес и потребу за њеним формирањем.

Кроз усвојени Закон о мирном решавању радних спорова („Сл.гласник РС“, бр. 125/04 и 104/09) уређен је начин и поступак мирног решавања колективних и индивидуалних радних спорова, избор, права и обавезе миритеља и арбитра и друга питања.

⁵⁹² Д. Вујасиновић Дучић, М. Шошић, Р. Брајковић, С. Киковић, С. Будимчевић, *Истраживање о мирном решавању радних спорова у Београду, Новом Саду и Нишу (с посебним освртом на пољопривреду, прехранбену, дуванску индустрију и водопривреду, грађевинску и индустрију грађевинског материјала, хемију и неметале)*, СР-каталогизација у публикацији Народне библиотеке Србије, Београд, 2013, стр. 9

Поступак мирног решавања радних спорова покреће се и води у складу са Законом, ако о истом спору није одлучено у складу са Законом о раду⁵⁹³ или другим прописима о раду.

Тако је члановима 254. и 255. Закона о раду предвиђено решавање колективних и радних спорова пред арбитражом која се образује од учесника у спору или пред судом.

На основу члана 7. Закона образована је Републичка агенција за мирно решавање радних спорова (у даљем тексту: Агенција).

Циљ доношења Закона и оснивања Агенције је да се спорови између социјалних партнера – послодаваца и синдиката (колективни спор) и запосленог и послодавца (индивидуални спор) решавају посредством миритеља, односно арбитра.

Закон се заснива на начелу: добровољности учесника који могу да својом вољом одлуче о вођењу поступка преко Агенције.

Ипак начело добровољности не односи се на колективне радне спрове који настану у делатностима од јавног (општег) интереса где је покретање и вођење спора обавезно уз посредовање Агенције (према чл.18 и 19. Закона).

Значајна су и начела независности и непристрасности миритеља, односно арбитра, начело равноправности страна у спору и начело брзог и ефикасног решавања спора преко Агенције. Ово су свакако велике предности у односу на дуготрајне, скупе и вишестепене судске спорове.

Агенција као државни орган у систему јавне управе, како је самим Законом о мирном решавању радних спорова прописано, основана је као посебна организација.⁵⁹⁴

Када државна управа има потребу да се одређени, специфични послови, обављају у општем интересу, а постоји потреба да се за сврху њиховог непристрасног обављања да извесна самосталност државном органи који их обавља, тада се оснива посебна организација.Из тих разлога је формирана/основана Републичка агенција за мирно решавање радних спорова.

На челу Агенције је директор који руководи радом стручних служби и координира активност ове посебне организације у систему државних органа. Директора

⁵⁹³ Закон о раду („Сл. Гласник РС“, бр. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13, 75/14, 13/17 –одлука УС)

⁵⁹⁴ Закон о мирном решавању радних спорова, ("Сл. гласник РС", бр. 125/2004 и 104/2009), члан 7

поставља Влада.⁵⁹⁵ Агенција о свом раду, Влади као оснивачу, доставља годишњи извештај о раду, а извештај се презентује и у Социјално економском савету Републике Србије, како би се социјални партнери упознали са радом и резултатима Агенције.

Агенција је устројена на принципима права на консултовање и информисање запослених и послодаваца у социјалном дијалогу са Владом. Улога Агенције је постицање и развијање социјалног дијалога, подстицање мирног решавања радних спорова, односно решавање индивидуалних и колективних радних спорова на миран начин, уз учешће арбитра, односно миритеља, који воде започети поступак у складу са законом и наведеним начелима, са кратким роковима и смерницама прописаних законом.

8.3.1 Послови агенције

Агенција као посебна организација у систему државних органа, обавља стручне послове који се односе на:

- 1) мирно решавање колективних и индивидуалних спорова;
- 2) избор миритеља и арбитра;
- 3) вођење Именика миритеља и арбитра;
- 4) стручно усавршавање миритеља и арбитра;
- 5) одлучивање о изузећу миритеља и арбитра;
- 6) евиденцију о поступцима мирног решавања радних спорова;
- 7) друге послове одређене законом.⁵⁹⁶

Кроз деловање Агенције извршено је успостављање делотворног институционалног механизма за мирно решавање радних спорова као и ефикасних мера у циљу њиховог настанка, што представља основне предуслове за постизање социјалног и индустријског мира у демократском друштву.⁵⁹⁷ У демократском друштву свакако је циљ постизање друштвеног мира уз једнако уважавање свих учесника у грађанским и привредним односима. Свакако да, посматрајући трипартизам који неминовно ствара држава као институција која обезбеђује и брине се о остварењу социјалне правде и једнакости грађана,

⁵⁹⁵ Закон о мирном решавању радних спорова, ("Сл. гласник РС", бр. 125/2004 и 104/2009), члан 9

⁵⁹⁶ Закон о мирном решавању радних спорова, ("Сл. гласник РС", бр. 125/04 и 104/09), члан 8

⁵⁹⁷ Д. Вујасиновић Дучић, М. Шошић, Р. Брајковић, С. Киковић, С. Будимчевић, *Истраживање о мирном решавању радних спорова у Београду, Новом Саду и Нишу (с посебним освртом на пољопривреду, прехранбену, дуванску индустрију и водопривреду, грађевинску и индустрију грађевинског материјала, хемију и неметале)*, СР-каталогизација у публикацији Народне библиотеке Србије, Београд, 2013, стр.10

али и обезбеђењу доброг пословног амбијента за послодавце, задужена је за добро привредно окружење. Наравно да је држави у интересу да послуша и једну и другу страну у односима послодаваца и запослених, односно синдиката као заступника интереса радника. Послодавци по својој економској снази и интересу да даље пласирају и увећају свој капитал, представљају важне субјекте који својим радом и предузетничким активностима омогућавају пуњење државног буџета, економски и привредни напредак државе, омогућују привредно и економско повезивање и стога несумљиво оправдано постављају захтеве за обезбеђење добре путне и електронске и др. инфраструктурне мреже потребне да подржи привредни развој и несметан рад послодаваца. Послодавци се свакако залажу за доношење прописа и јасних процедура за рад државних органа са којима пословно комуницирају, да би се избегла самовоља државних органа и пресуђивање према интересима и потребама државне касе.

Интерес послодаваца су мања фискална оптерећења и добијање подстицаја за ново запошљавање и обезбеђивање других олакшица које омогућавају њихово пословање и даљи развој. Интерес државе је да омогући организовано и законско деловање послодаваца, јер поред несумљивог економског интереса, држава одређене социјалне улоге државе пребацује на послодавца, као на пример инклузију и запошљавање особа са инвалидитетом, социјализацију и запошљавање рањивих категорија незапослених (старих радника, инвалида рада, младих, особа које су жртве породичног насиља, других тешко запошљивих група и сл). Стога држава има интерес и приморана је, зарад постизања својих циљева и очувања социјалног мира да сагледа интересе и захтеве послодаваца, да им омогући деловање и остварење других друштвено корисних послова од којих добробит има цела државна заједница.

Послодавци, тачније велики пословни системи често самоиницијативно покрећу одређене активности, које представљају друштвено одговорно пословање усмерено често на уштеду енергије, смањење штампања и уништавања папира и подстицање рециклаже, одржавање зелених површина, пошумљавање и сличне облике друштвено корисног рада.

Трећа страна у трипартитним односима свакако су запослени који имају интерес да се заштити њихов интегритет, да им се омогући сигурна зарада за сигуран рад, да им се омогући заснивање радног односа на неодређено време, пријављивање и остваривање права из социјалног осигурања, остваривање права за случај губитка запослења и брза и ефикасна преквалификација или друга врста подршке ради враћања у свет рада.

Најмногољуднија, односно бројчано најзаступљенија групација су управо запослени. Држава има интерес да их заштити као своје грађане, као гласачки апарат, као

ратно способно становништво које има одређене захтеве и очекивања од државе у развоју социјалних, културних, образовних и других функција државе, а све у циљу очувања и унапређења радне снаге и адекватног подмирења њихових потреба.

Посматрано, у овом трипартитном односу јасно је да су циљеви и интереси подељени, често и супротстављени, али се кроз преговарање и социјални дијалог, консултацијама и усглашавањем различитих интереса може постићи изванредан компромис који сваку од наведене три стране у социјалном дијалогу приморава на неку врсту прихватљивог решења (уједначење интереса).

Сам концепт радног спора подразумева постојање три основне компоненте: стране у спору, предмет спора и ефекте спора.

8.4 Поделе радних спорова

Будући да Закон о раду, као општи закон, не садржи општу дефиницију радног спора, може се рећи да је концепт радних спорова заснован на основу постојеће правне доктрине и специфичности радних спорова која произилазе из анализе правних прописа којима су регулисани (тачније закона којима је ова материја ближе уређена).⁵⁹⁸

Управо је то Закон о мирном решавању радних спорова. У теорији радног права можемо разликовати три групе класификације радних спорова: према странама у радном спору (субјективни критеријум), типу радног спора (објективни критеријум) и предмету повреде права.

Једна од важних подела радних спорова јесте подела у односу на предмет спора, па тако можемо разликовати спорове по питању права (радни спорови о утврђивању права чији је предмет прописан правима и обавезама из радних односа) и спорови који нису правне природе, односно радни по питању интереса (предмет ових спорова је успостављање нових права и обавеза о раду, а односе се на нове прописе о интересима странака у радном односу и најчешће најстају као резултат неуспешног колективног преговарања.)⁵⁹⁹

Друга подела је на колективне и индивидуалне радне спорове. Колективни радни спорови представљају спорове између страна које су у колективном радном односу (група радника или организација радника са једне стране и послодаваца са друге стране), а њихов

⁵⁹⁸ Д. Вујасиновић Дучић, М. Шошић, Р. Брајковић, С. Киковић, С. Будимчевић, *Истраживање о мирном решавању радних спорова у Београду, Новом Саду и Нишу (с посебним освртом на пољопривреду, прехранбени, дуванску индустрију и водопривреду, грађевинску и индустрију грађевинског материјала, хемију и неметале)*, СР-каталогизација у публикацији Народне библиотеке Србије, Београд, 2013, стр. 11

⁵⁹⁹ Међународна организација рада

предмет може бити остваривање колективних права или се може односити на опште интересе.

Предмет колективног радног спора могу бити колективна права или колективни интереси, субјеката колективног спора. Другим речима, за свој предмет колективни радни спор има колективна права и интересе запослених (услови рада), односно синдиката синдикална права и слободе), као и колективна права и интересе послодаваца, односно удружења послодаваца.⁶⁰⁰

Субјекти колективног радног спора на страни послодавца могу бити послодавац, више послодаваца или удружење послодаваца⁶⁰¹ Као субјект јавног колективног радног спора може да се јави и држава. Држава се јавља као послодавац државним службеницима и намештеницима у државним органима, и у својству оснивача одређених јавних предузећа и установа јавних служби.⁶⁰² Држава може да предвиди и механизам решавања ове врсте колективних радних спорова. То што се држава јавља у двоструком својству –као послодавац и као извршни орган власти (влада) може да доведе у пракси до извесног „разводњавања“ јадног од општих начела у решавању колективних радних спорова – начела неутралности државе у решавању колективног радног спора.⁶⁰³

Према Закону о мирном решавању радних спорова, колективни радни спор, према члану 2. Закона, сматра се спор поводом:

1. закључивања, измена и допуна или примене колективног уговора;
2. примене општег акта којим се регулишу права, обавезе и одговорности запослених, послодавца и синдиката;
3. остваривања права на синдикално организовање и деловање;
4. штрајка
5. остваривања права на информисање, консултовање и учешће запослених у управљању, у складу са законом.⁶⁰⁴

⁶⁰⁰ Бранко А. Лубарда –Радно право –расправа о достојанству на раду и социјалном дијалогу Београд 2012, ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ Универзитета Београд, стр.927

⁶⁰¹ Бранко А. Лубарда –Радно право –расправа о достојанству на раду и социјалном дијалогу Београд 2012, ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ Универзитета Београд, стр.925

⁶⁰² Предраг Јовановић, Колективно преговарање као начин регулисања радних односа, Правни живот , том III, бр.11/1997, стр. 518

⁶⁰³ Бранко А. Лубарда, *Радно право-расправа о достојанству на раду и социјалном дијалогу*, Правни факултет у Београду, Београд, 2012, стр. 926

⁶⁰⁴ Члан 2. Закона о мирном решавању радних спорова

Општим актом сматра се правилник о раду и споразум послодавца и синдиката, у складу са законом, а страном у колективном спору сматрају се учесници колективног уговора – у складу са законом, односно послодавац, синдикат, запослени или представник запослених – у односу на примену колективног уговора или општег акта и остваривање колективног права, у складу са законом.

Индивидуални радни спорови се могу дефинисати као спорови који се јављају између странака и односе се на појединачни радни однос (запослени и послодавац) и њихов предмет су права и обавезе који изражавају појединачне интересе ових странака.⁶⁰⁵

8.4.1 Колективни и индивидуални радни спорови

Колективни радни спор разликује се од индивидуалног по субјектима и објекту. За постојање колективног радног спора неопходно да је у спор укључен већи број запослених. Са друге стране за индивидуални радни спор довољно је да постоји само један послодавац. У Француској се и спорови између самих радника, синдиката и њихових чланова, као и конфликти између синдиката у вези са стицањем својства репрезентативности сматрају колективним радним споровима. Да би се радни спор сматрао колективним потребно је да је споран општи, колективни интерес.⁶⁰⁶

Друштвена опасност која настаје у колективним радним споровима, коју иницирају најчешће незадовољни синдикати, настаје из немогућности закључења колективног уговора, због неусаглашености одређених ставова у поступку закључивања колективног уговора, проблема у измени и допуни или примени колективног уговора, односно због проблема у усаглашавању питања за које су суштински заинтересовани. Као метод притиска на другу уговорну страну синдикати често користе штрајк којим постижу свој циљ у започетом колективном преговарању. Управо зато што колективни радни спор може да прерасте у штрајк који има знатно веће економске последице на привреду и самог послодавца, посебно у делатностима од општег интереса (нпр. желенички или друмски превоз), важно је препознати значај да се у тим делатностима од општег интереса правно уреди могућност и обавеза мирног решавања колективних радних спорова.

⁶⁰⁵ Д. Вујасиновић Дучић, М. Шошић, Р. Брајковић, С. Киковић, С. Будимчевић, *Истраживање о мирном решавању радних спорова у Београду, Новом Саду и Нишу (с посебним освртом на пољопривреду, прехрамбену, дуванску индустрију и водопривреду, грађевинску и индустрију грађевинског материјала, хемију и неметале)*, СР-каталогизација у публикацији Народне библиотеке Србије, Београд, 2013, стр. 12

⁶⁰⁶ Сенад Јашаревић – *Решавање радних спорова мирним путем у теорији и пракси*, Докторска дисертација, Универзитет Нови Сад, Правни факултет у Новом Саду, 2000. стр 25

8.4.2 Интересни и правни колективни радни спор

У теорији и пракси прави се разлика између интересних и правних колективних радних спорова. Интересни колективни радни спор јавља се поводом и у вези са закључивањем, обнављањем или проширењем дејства колективног уговора о раду. Правни колективни радни спор настаје поводом примене одредаба важећег колективног уговора о раду или због примене одредаба о колективним правима радника (право на синдикално организовање, право на колективно преговарање, право на партиципацију и консултовање, право на колективну акцију, право на информисање и др.) односно послодаваца (право на удруживање, право на колективно преговарање, право на мирно решавање радних спорова, право на акцију и др.). Разлика између интересних и правних колективних радних спорова је битна због начина и метода њиховог решавања. Ови спорови се могу решавати или мирним путем (мирење, посредовање или арбитража) или методом колективне акције. Неопходно је апострофирати да је за решавање правних колективних радних спорова надлежан искључиво суд, који не може одлучивати и судити поводом интересних колективних радних спорова.⁶⁰⁷

У пракси највећи значај има подела колективних радних спорова на правне и интересне. Могуће су и другачије класификације (нпр. према нивоима на којима се одвијају - на спорове који настају на нивоу предузећа или његовог организационог дела, једне или више индустријских грана и делатности, на нивоу целе земље и наднационалном нивоу, тзв. микро и макро конфликти; затим, разликују се колективни спорови који се подвргавају општем и специјалном режиму решавања; потом, колективни радни спорови у приватном и јавном сектору; помињу се суи генерис колективни радни спорови - поводом питања учешћа запослених у управљању).⁶⁰⁸

Колективни радни спорови у великом броју случајева почињу да кулминирају штрајком. Зато су њихове економске последице много озбиљније од оних код индивидуалних. Није редак случај да се у колективном спору, када се одвија на нивоу гране, сукоб рефлектује на целу економију, да у сукбу учествује више десетина хиљада па чак и милиона запослених и више стотина или хиљада

⁶⁰⁷ Види опширније: Б. Радић, *Штрајк- право радника у законодавству Републике Српске*, 2009, Златибор

⁶⁰⁸ Сенад Јашаревић – *Решавање радних спорова мирним путем у теорији и пракси*, Докторска дисертација, Универзитет Нови Сад, Правни факултет у Новом Саду, 2000. стр 25

послодаваца. Зато и привлаче велику пажњу јавности, па се истиче да колективни радни спорови представљају спорове између читавих групација и засецају најдубље у целокупан живот заједнице."⁶⁰⁹

8.5 Спорови поводом закључивања колективног уговора према прописима Р Србије

Спорови поводом закључивања колективног уговора могу се решавати:

- 1) у поступку пред арбитражом, у складу са чланом 254. Закона о раду,
- 2) мирењем у складу са Законом о мирном решавању радних спорова.

Решавање спорова на један од наведених начина заснива се на начелу добровољности, осим у делатностима у којима постоји обавеза обезбеђивања минимума процеса рада за време штрајка (члан 9. Закона о штрајку – „Сл. лист СРЈ“, бр. 29/96, „Сл. гласник РС“, бр. 101/05, 103/12 – одлука УС). Значи стране у спору могу да решавају спорове на један од наведених начина само ако о томе постигну сагласност, договор да се спор реши. Стране могу да договоре да спор решавају у једном од наведених поступака. О истом спору може да се одлучује само у једном поступку. Ако је о истом спору одлучено у једном од поступака (нпр. пред изабраном арбитражом), о том спору не може да се одлучује пред другим органом, посредством Републичком агенцијом за мирно решавање радних спорова.

8.5.1 Управна заштита права из радног односа

Управни надзор у области радног права, као посебан облик вршења управне делатности, односно засебан управни посао управно-контролне природе, којим се врши проверавање законитости (и/или целисходности) аката и радњи послодаваца, у надлежности је инспекције рада, као специјализованог органа у саставу министарства надлежног за послове рад. Инспекцијски прегледи укључују не само надзор над применом радног законодавства (подзаконских, општих аката-правилника министарства или кодекса понашања посебних управних агенција) и аутономних извора радног права (колективних уговора о раду, правилника о раду, кодекса понашања које доноси послодавац), што представља правни надзор, већ и контролу материјала, опреме за рад, средстава и предмета рада са нормама безбедности на раду што је технички надзор.

Инспекцијски надзор је од прворазредног значаја у области радног права, што потврђује и став у оквиру МОР-а: „Радно законодавство без инспекције је пре један етички

⁶⁰⁹ Сенад Јашаревић – *Решавање радних спорова мирним путем у теорији и пракси*, Докторска дисертација, Универзитет Нови Сад, Правни факултет у Новом Саду, 2000. стр 25

есеј него обавезујућа социјална дисциплина.“ Другим речима, управни, а у области радног права посебно инспекцијски надзор, израз су посебне улоге управе у спровођењу, односно надзору над применом радног законодавства и општих аката аутономног радног права.⁶¹⁰

8.5.2 Инспекција рада као владин сектор

Смештање инспекцијске службе унутар неког централног органа, као што је сектор министарства, олакшава успостављање и спровођење јединствене политике инспекције рада и спровођења мера за читаву земљу. Због тога је у Конвенцији о инспекцији рада из 1947. године (бр.81), у члану 4, став 1, и у Конвенцији о инспекцији рада у пољопривреди из 1969. године (бр. 129), у члану 7, став 1, наглашено да је пожељно да инспекција рада буде под надзором и контролом неког централног органа у мери у којој је то ускладиво са административном праксом „државе чланице“. Ова клаузула је, мада делује јасно формулисана, често била повод за контроверзна тумачења.

Једно од питања је да ли се поменути административна пракса односи једноставно на организацију инспекцијске службе или на било који други (слично структуриран) део извршног система, другим речима, на државну управу земље и на њене теренске и децентрализоване службе. У првом случају, заиста је могуће да дата организациона структура система инспекције није историјски ускладива са концептом јединственог владиног сектора или централног органа задуженог за инспекцију рада (случај земаља са федеративним уређењем ће бити размотрен касније). Међутим, у већини земаља, остале државне службе се налазе под једним централним органом (нпр. пореска инспекција).⁶¹¹

8.5.3 Сарадња инспекције рада и других тела на нивоу сектора, на нивоу округа и на националном нивоу

Многе владе су законски прописале оснивање трипартитних тела задужених за заштиту радника на националном и регионалном нивоу и на нивоу сектора. Та тела се баве читавим низом тема, међу које може да спада законодавство у области заштите радника, политика утврђивања зарада, безбедност и здравље, професионални ризици, питања односа у индустрији, па чак и стручна обука. У већини случајева, потребне квалификације за чланство су утврђене прописом и обично су ограничене на представнике удружења радника и

⁶¹⁰ Бранко А. Лубарда, *Радно право-расправа о достојанству на раду и социјалном дијалогу*, Правни факултет у Београду, Београд, 2012, стр. 752

⁶¹¹ Wolfgang fon Rihthofen, *Инспекција рада*, Водич за професију инспектора рада, COBISS-SR 119976429, ISBN 86-906557-1-9, ILO 2002. година

послодаваца и на чланове стручних организација заинтересованих за питања која се разматрају. Владин сектор задужен за управу у области рада увек пружа административну подршку, а делотворност је у директној вези са квалитетом подршке.⁶¹²

Секторска тела могу да буду посебно делотворна у тумачењу законодавства које се односе на процесе или делатности одређене индустријске гране или сектора, и то тако што договарају и објављују детаљна упутства. Тиме се послодавцима доказује да се исти захтеви примењују и на конкуренте, а такође се и помаже инспекторима у спровођењу договорених стандарда.⁶¹³

Логика трипартизма не захтева никакво објашњавање, а његове предности су јасне. Сарадња даје боље резултате него сукобљавање, барем у погледу социјалног мира, а што више инспекција рада може да учини како би подстакла сарадњу између радника, послодавца и владе, то ће бити већи допринос економској и друштвеној добробити земље. Сарадња такође може да буде и бипартитна. И послодавци и радници се често неформално обраћају Инспекторату са својим проблемима. Те контакте треба подстицати, под условом да се задржи непристрасност инспектора и да они не постану пристрасни саветодавци само једне стране. Инспектори рада такође имају дужност да одржавају контакте са репрезентативним телима послодаваца и радника.

За инспекторе ће бити корисно да редовно посећују ова тела, не само да би расправљали о појединим питањима, већ и да би расправљали о питањима од општег интереса у области односа на раду и услова рада. Трошкови таквог поступања треба да буду одмерени у односу на потенцијалну корист.⁶¹⁴

8.6 Надлежност Републичке агенције за мирно решавање радних спорова

Агенција обавља стручне послове који се односе на: мирно решавање колективних радних спорова (спорови поводом закључивања, измена и допуна или примене колективног уговора; примене општег акта којим се регулишу права, обавезе и одговорности запослених, послодавца и синдиката; остваривања права на синдикално организовање и

⁶¹² Wolfgang fon Rihthofen, Инспекција рада, Водич за професију инспектора рада, COBISS-SR 119976429, ISBN 86-906557-1-9, ILO 2002. година

⁶¹³ Wolfgang fon Rihthofen, Инспекција рада, Водич за професију инспектора рада, COBISS-SR 119976429, ISBN 86-906557-1-9, ILO 2002. Година

⁶¹⁴ Wolfgang fon Rihthofen, Инспекција рада, Водич за професију инспектора рада, COBISS-SR 119976429, ISBN 86-906557-1-9, ILO 2002. година

деловање; штрајка; и остваривања права на информисање, консултовање и учешће запослених у управљању, у складу са законом) и индивидуалних радних спорова (спорови поводом дискриминације и злостављања на раду; отказа уговора о раду и уговарања; исплате минималне зараде; спорови поводом појединачних права утврђених колективним уговором, другим општим актом или уговором о раду; накнада трошкова за исхрану у току рада; накнада трошкова за долазак и одлазак са рада; исплата јубиларне награде; исплата регреса за коришћење годишњег одмора); избора миритеља и арбитра; вођење Именика миритеља и арбитра; стручно усавршавање миритеља и арбитра; одлучивање о изузећу миритеља и арбитра; евиденцију о поступцима мирног решавања радних спорова; планирање и наменско трошење средстава потребних за рад Агенције, израду финансијског плана, контролу финансијских и рачуноводствених података, припремање и обрађивање захтева за обезбеђење финансијских средстава за рад Агенције и средстава за посебне намене; рачуноводствени и књиговодствени послови, израда завршног рачуна и извештаја о утрошку средстава, обрађивање података у сврху обрачуна плата и осталих накнада и примања државних службеника и намештеника,⁶¹⁵ и друге послове државне управе који су везани за државне органе.

8.7 Поступци који се воде пред Агенцијом

Пред Агенцијом се воде колективни и индивидуални радни спорови. Имајући у виду да је ово алтернативни начин мирног решавања радних спорова и да је интерес странака да се на најцелисходнији и најефикаснији начин реши спорно питање, овим споровима нису обухваћени све врсте колективних радних спорова⁶¹⁶. То потврђује и одредба члана 2. став 1. Закона о мирном решавању радних спорова. Том одредбом прописано је да се „колективним радним спором сматра спор који настаје поводом: закључивања колективног уговора, измена и допуна или примене колективног уговора; примене општег акта којим се регулишу права, обавезе и одговорности запослених, послодавца и синдиката; остваривања права на синдикално организовање и деловање; штрајка; остваривања права на информисање, консултовање и учешће запослених у управљању, у складу са законом.⁶¹⁷

⁶¹⁵ Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Републичкој агенцији за мирно решавање радних спорова-2015, доступно на: http://www.ramrrs.gov.rs/?page_id=458&lang=la (приступила 3. јуна 2017.)

⁶¹⁶ Др Живко Кулић, *Индустријски односи*, Београд, 2008. стр.370

⁶¹⁷ *Закон о мирном решавању радних спорова*, ("Сл. гласник РС", бр. 125/2004 и 104/2009), члан 2

Општим актом, у смислу овог закона, сматра се правилник о раду и споразум послодавца и синдиката, у складу са законом.⁶¹⁸

У теорији индустријских односа, односно у теорији радног права колективни радни спор шире се тумачи и дефинише. Углавном доминира став по коме спознаја суштине колективних радних спорова не може бити целовита без одговарајућег сагледавања и материјално-правних и процесно-правних елемената радног права.⁶¹⁹

Јасно је да колективним радним споровима нису обухваћени сви колективни радни спорови а значајно би било да су обухваћени: 1) доношење и примена законских и подзаконских прописа којима се уређују услови рада и запослења; 2) доношење и примена правилника о раду и других општих аката послодавца, ако се њима уређују услови рада и односи између послодавца и запослених, нарочито у предузећима у којима није закључен колективни уговор; 3) проширивање дејства колективних уговора; 4) стваривање права на партиципацију запослених; 5) утврђивање репрезентативности или преиспитивање утврђене репрезентативности синдиката, односно удружења послодавца и сл.⁶²⁰

Свакако да је једно важно питање које може да буде предмет колективног радног спора и питање када репрезентативни синдикати или репрезентативна удружења приступе потписаном посебном колективном уговору, какво дејство тај колективни уговор има на та удружења, од када он делује на придружене репрезентативне синдикате, као и од ког тренутка они остварују погодности које су утврђене посебим колективним уговором на представнике репрезентативних синдиката. Такође, поставља се питање ако се такав колективни уговор анексира да ли сви репрезентативни синдикати, који су били потписници посебног колективног уговора као и они репрезентативни синдикати који су се касније придружили морају истовремено да прихвате анексирање посебног колективног уговора да би он деловао на све потписнике. Ова питања нису уређена Законом о раду нити Законом о мирном решавању радних спорова, а јављају се као проблем у пракси и примени, и представници ресорног министарства рада немају правни основ да се позову на њега и да дају тумачење о евентуалној примени законске норме. Овде се само аналогним тумачењем може говорити о правима репрезентативних синдиката који су касније приступили колективном уговору, по питању права на погодности или права на учешће у потписивању

⁶¹⁸ Закон о мирном решавању радних спорова, ("Сл. гласник РС", бр. 125/2004 и 104/2009), члан 2

⁶¹⁹ Влајко Брајић, *Радно право*, Савремена администрација, Београд, 2001. стр. 55

⁶²⁰ Живко Кулић, *Индустријски односи*, Београд, 2008. стр.371

или прихватању анекса посебног колективног уговора или покретања иницијативе за закључивање измена и допуна колективног уговора уопште.

Решавање овог питања тиче се заштите легитимних очекивања странака да се одређено питање за које су заинтересовани реши. Тако су синдикалне и послодавачке организације или боље рећи стрне потписнице колективног уговора заинтересоване да се ова питања, која се појављују у пракси, а нису уређена у закону, ратификованој међународној конвенцији или неком другом правном извору. Практика којој се прибегава је аналогно тумачење прописа.

Циљ је да се унапреди правна сигурност и извесност странака, а да се управна пракса што више устали и уједначи. Када поступа у управној ствари, орган води рачуна о ранијим случајевима у истим или сличним управним стварима (члан 5. Став 2. ЗУП), уз дозу неопходне еластичности, која дозвољава одступање од раније успостављене праксе када је то оправдано. У случају одступања, посебно је наглашена обавеза органа да ваљано образложи своју одлуку.⁶²¹

8.8 Основна начела мирног решавања индивидуалних и колективних радних спорова

Основно начело мирног решавања индивидуалних и колективних радних спорова је добровољности.

Странке у овим споровима су слободне да се одлуче да приступе мирном решавању спора путем посредовања. Њихова процена је слободна у покретању поступка, у прихватању иницијативе друге стране или одбијању предлога. Начело добровољности се огледа и у споразумном избору или прихватању понуђеног арбитра, односно миритеља.

Принцип добровољности може бити позитиван и негативан. У негативном значењу држава, односно закон, не може да обавезе стране у спору да на одређени начин тај спор решавају, осим изузетно, када се може прописати обавезно мирење и посредивање, пре евентуалних метода директне индустријске акције. Позитивно исказан, принцип добровољности се изражава кроз факултативност претходног прибегавања мирним методама, односно у добровољном мирењу и посредовању, пре него што се прибегне методима директне индустријске акције, односно у слободни избора једног од мирних метода.⁶²²

⁶²¹ Управни поступак – Зоран Томић

⁶²² Бранко А. Лубарда, *Решавање колективних радних спорова-методи и институције*, Београд, 1998, стр. 63-64

Одступање од начела добровољности види се у колективним радним споровима у којима је реч о делатностима од општег интереса, где је прописано законом. Покушај мирног решавања колективних радних спорова у тим делатностима је обавезан и стране су обавезне да покушају мирним путем да реше спор који се јавио везан за закључење колективног уговора, измене и допуне колективног уговора, спорна питања везана за његову примену и слично.⁶²³ Значи у делатностима од општег интереса обавезно је вођење поступка мирног решавања колективног радног спора.

Следеће начело које је присутно у мирном решавању колективних радних спорова је трипартизам.

У решавању радног спора учествују три субјекта – стране у спору и миритељ. Миритеља стране у спору споразумно бирају, а у случају да не могу да се сагласе, избор врши директор Агенције. Одбор за мирење је такође трипартитно састављен, по један представник страна у спору и миритељ. Како би се обезбедила непристрасност и стручност, конкурс за избор миритеља и арбитра јавно се оглашава, а избор врши шесточлана Комисија Социјално-економског савета Србије, након чега се објављује Листа изабраних миритеља и арбитра у Службеном гласнику Републике Србије.

Начело непристрасности проистиче из обавезе миритеља да поступа савесно, одговорно и непристрасно, како се не би дешавало да се интереси једне стране у спору повреде интересима друге стране у спору.⁶²⁴

Постављена начела, као и у другим правним областима, служе учесницима у поступку, да одређену законом не уређену, а животну ситуацију, реше у духу донетог прописа имајући у виду усвојена општа начела која одражавају основни циљ и сврху/правац деловања донетог прописа.

Начела су полазне, најопштије и најважније норме сваког правног поступка. Смисао основних начела је језгровито приказивање и дефинисање темељних правних вредности на путу решавања управних ствари.⁶²⁵ Она треба да обезбеде стабилност и уједначеност у процесу примене закона на појединачне ванспорне ситуације, при

⁶²³ Бојни су примери укључивања миритеља везано за примену Посебног колективног уговора за запослене у основним и средњим школама-колективни радни спор везано за поступак преговарања и закљу

⁶²⁴ Живко Кулић, *Индустријски односи*, Београд 2008. стр.371

⁶²⁵ Управни поступак – Зоран Томић

прецизирању општих правила понашања с обзиром на особености индивидуалних животних догађаја.⁶²⁶

Значај основних начела је што она одржавају и учвршћују конзистентност управног поступка и других врста поступака, обезбеђују заокруженост и упоришне тачке законског текста који га уређује и када неко питање није до краја регулисано у управном или другом поступку, односно када је посреди правни стандард, начела су сигуран путоказ за тумачење права у конкретним случајевима.⁶²⁷

8.9 Покретање поступка

Поступак пред Републичком агенцијом за мирно решавање радних спорова (у даљем тексту: Агенција) покреће се Предлогом за покретање поступка, у коме се наводе подаци о предлагачу, подаци о другој страни у поступку и подаци о предмету спора. Предлог се доставља Агенцији. Предлог могу да поднесу заједнички стране у спору или појединачно.

Ако једна страна поднесе предлог, Агенција доставља предлог и документацију другој страни. Друга страна у року од три дана треба да се изјасни да ли прихвата предлог. Уколико друга страна не прихвати предлог, поступак не може да се решава мирењем у складу са Законом.

Овај поступак мирења има за циљ да миритељ пружи помоћ странама у спору да закључе споразум о решењу спора, или да да препоруку о начину решавања спора.

У овом тренутку се управо огледа улога Републичке агенције за мирно решавање радних спорова, која као и сваки државни орган, разматра поднети захтев, у складу са Законом о општем управном поступку и формира га као посебан предмет. Према члану 2. Правилника о поступку мирног решавања радног спора⁶²⁸ предлог за покретање поступка мирног решавања радног спора подноси се у писменом облику и предаје непосредно Републичкој агенцији за мирно решавање радних спорова или се шаље поштом, а може се поднети и путем телефакса или електронске поште. Предлог се подноси на Обрасцу – Предлог за покретање поступка мирног решавања радног спора, који је одштампан уз наведени правилник и чини његов саставни део.

⁶²⁶ Управни поступак – Зоран Томић

⁶²⁷ Управни поступак – Зоран Томић

⁶²⁸ Правилника о поступку мирног решавања радног спора⁶²⁸ („Сл. гласник РС“, бр. 12/05, 84/05)

Агенција процењује да ли је поднети захтев уредан, да ли је комплетан и да ли се из достављеног захтева може сагледати захтев стане о предмету спора да би се по њему могло даље поступати.

Такође, Агенција процењује да ли је надлежна за поступање по поднетом захтеву или ће предмет уступити неком другом надлежном органу, а о чему ће уредно обавестити странку - подносиоца захтева.

Надлежност се испољава као право и дужност одређеног органа да обавља једино прописима му поверене послове (а не и неке друге).⁶²⁹ Стварна надлежност органа одређује се прописима који уређују одређену управну област или надлежност појединих органа.⁶³⁰

Значај одређивања надлежности у правном поступку је вишеструк. Пре свега, у јавном је интересу да се унапред, одређивањем органа који ће решавати, обухвате све врсте управних ствари. Тиме се успостављају одговарајући ред и складан однос између појединих вршилаца у оквиру државне структуре, па и ван ње. Затим, одређивање надлежности је нарочито важно за појединце и правна лица (и друге странке) о чијим правима, обавезама и интересима треба да се одлучује у управном поступку. Имајући пред собом правила о надлежности, грађани и организације су у прилици да сазнају с којим органом треба да комуницирају у конкретном случају. Тиме се доприноси лакшем остваривању њихових права, а даје се и осетан допринос правној сигурности и на индивидуалном и на општем плану.⁶³¹

Дакле, предлог за покретање поступка се доставља Агенцији као и сваком државном органу, у складу са Законом о општем управном поступку, путем поште, електронском поштом или факсом, или путем електронског формулара доступног преко сајта Агенције, а што је претходно наведено.

По добијању Предлога, Агенција исти прослеђује, уз пропратно писмо и сву достављену документацију везану за поступак, другој страни (обично послодавцу или запосленом), која се о Предлогу изјашњава у року од три дана.

Уколико друга страна прихвати предлог за покретање поступка, треба заједнички да одреде миритеља из Именика. Рок за одређивање миритеља је три дана од дана

⁶²⁹ Зоран Р. Томић, Коментар Закона о општем управном поступку, ЈП Службени гласник 2017 стр.262

⁶³⁰ Члан 33.став 1. Закона о општем управном поступку („Службени гласник РС“ бр. 18/06)

⁶³¹ Зоран Р. Томић, Коментар Закона о општем управном поступку, ЈП Службени гласник 2017 стр.264

прихватања појединачног предлога. Ако то не учине стране у спору, миритеља одређује директор Агенције.

Ако друга страна прихвати достављени Предлог, дужна је да писмено достави своју сагласност за вођење поступка. Поступак је покренут доношењем Решења у коме директор или друго лице које директор писмено овласти констатује ко су стране у поступку, шта је предмет спора, име миритеља или арбитра који ће водити поступак.⁶³²

Именик миритеља и арбитра се води у Агенцији и доступан је на сајту Агенције. Уколико не постоји сагласност око избора миритеља, посебно у делатностима од општег интереса, одређује га директор Агенције.

Такво директорово овлашћење прописано је у циљу обезбеђивања неопходних предуслова за мирно решавање колективног радног спора. Тим пре што је такав начин решавања спорних питања у интересу не само страна у спору него и друштва у целини.⁶³³

8.9.1 Покретање поступка у делатности у којима постоји обавеза обезбеђивања минимума процеса рада за време штрајка

Делатности у којима постоји обавеза обезбеђивања минимума процеса рада за време штрајка утврђене су у члану 9. Закона о штрајку.⁶³⁴ Овај члан гласи: „1) У делатности од јавног интереса или у делатности чији би прекид рада због природе посла могао да угрози живот и здравље људи или да нанесе штету великих размера, право на штрајк запослених може се остварити ако се испуне и посебни услови утврђени овим законом. 2) Делатност од јавног интереса, у смислу овог закона, јесте делатност коју обавља послодавац у области: електропривреде, водопривреде, саобраћаја, информисања (радио и телевизија), ПТТ услуга, комуналних делатности, производње основних прехранбених производа, здравствене и ветеринарске заштите, просвете, друштвене бриге о деци и социјалне заштите. 3) Од јавног интереса, у смислу овог закона, јесу и делатности од посебног значаја за одбрану и безбедност Савезне Републике Југославије које утврди надлежни орган у складу са савезним законом, као и послови неопходни за извршавање међународних обавеза Савезне Републике Југославије. 4) Делатност чији би прекид рада по природи посла, у смислу овог закона, могао да угрози живот и здравље људи или да нанесе штету великих размера су: хемијска индустрија, индустрија челика и црна и обојена металургија.“

⁶³² Види опширније Закон о мирном решавању радних спорова

⁶³³ Живко Кулић, *Индустријски односи*, Београд, 2008. стр.374

⁶³⁴ Члан 9. Закона о штрајку

Учесници у закључивању или измени и допуни ових колективних уговора дужни су да поднесу предлог, у року од три дана од дана настанка спора. Ако то не учине у остављеном року, директор Агенције за мирно решавање радних спорова, покреће предлог по службеној дужности и одређује миритеља из Именика миритеља.

Због чињенице да су Закон о штрајку (1992) и Закон о мирном решавању радних спорова (2004) донети у великим временским размацима, да је дуги низ година преговарано о усвајању новог Закона о штрајку, јавила се потреба да се питање „компатибилности“ ова два закона добије од стране предлагача, министарства надлежног за послове рада, па је стога и о питању примене ова два закона дато једно мишљење које помаже субјектима који обављају послове у делатностима од општег интереса да примене обавезно мирење у колективним споровима.

„Законом о мирном решавању радних спорова („Службени гласник РС“, бр. 125/04) у члану 18. утврђено је да су стране у спору дужне да приступе мирном решавању колективног спора, у складу са законом, и то у делатностима од општег интереса – а то су делатности које обављају послодавци у области: електропривреде, водопривреде, саобраћаја, радио-телевизије чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе, ПТТ услуга, комуналних делатности, производње основних прехранбених производа, здравствене и ветеринарске заштите, просвете, друштвене бриге о деци и социјалне заштите, итд.

У наведеним делатностима стране у спору су дужне да заједнички поднесу предлог, у року од три дана од дана настанка спора. Ако стране у спору не поднесу предлог, дужне су да о томе обавесте Републичку Агенцију за мирно решавање радних спорова. У том случају директор Агенције по службеној дужности покреће поступак мирења и одређује миритеља из Именика миритеља и арбитра.“⁶³⁵

Ако стране у спору у делатностима из члана 18. Закона не поднесу предлог у складу са законом, директор Агенције, по службеној дужности, доноси одлуку о покретању поступка мирења. Одлука нарочито садржи: означавање страна у спору; предмет спора и име и презиме миритеља.

⁶³⁵ део из мишљења Министарства рада, запошљавања и социјалне политике, број 011-00-675/2005-02 од 25.07.2005. године;

8.10 Вођење поступка мирног решавања спора (мирења)

Поступак се води пред Одбором за мирење. На иницијативу миритеља формира се Одбор који чине по један представник сваке страна у спору. Уколико је једна страна у спору има два, три или више синдиката потписника посебног колективног уговора, тада се испред сваког синдиката бира по један представник, али заједно, по бројности гласова и у одлучивању представљају једног члана Одбора за мирење.

Миритељ отвара и руководи расправом пред Одбором. Он је дужан, у року од три дана од дана добијеног предлога и документације везане за предмет спора, да закаже расправу.

Стране у спору су дужне најкасније до дана заказане расправе да одреде свог представника у Одбору, значи и њима, као и миритељу одређен примерен рок за размишљање и одредење лица која ће штитити њихове интересе. Ако то не учине, миритељ ће поступак водити непосредним контактом са странама у спору.

Миритељ најчешће по окончању поступка, разматрањем добијених чињеица и елемената везаних за спор, закључује расправу и са члановима Одбора доноси препоруку о начину решавања спора. Приликом доношења препоруке, миритељ, захваљујући свом искуству, образовању, сагледаним чињеницама, ценећи интерес странака и ценећи општи интерес доноси препоруку, размишљајући о њеном дејству и примени у конкретној ситуацији.

За препоруку треба да гласају сви чланови Одбора. Препорука се сачињава у писаном облику, а обавезно садржи и образложење. По својој форми препорука подсећа на решење органа у складу са прописима о управном поступку, значи мора да задовољи одређену материјалну и формалну страну писаног акта.

Ако стране у спору прихвате препоруку закључују споразум.

Споразум постаје саставни део колективног уговора, ако је предмет спора био колективни уговор.

Уколико предмет спора није колективни уговор, као што је нпр. оснивање и деловање синдиката, утврђивање репрезентативности синдиката код послодаваца, или решавање захтева учесника штрајка, ако се не односе на колективни уговор, или повреду одредби Закона које се односе на информисање и консултовање синдиката, споразум има снагу извршне исправе.

Препоруку за решавање спора може да предложи и миритељ. Препоруку миритељ предлаже, ако Одбор не донесе препоруку у року од 5 дана од закључења расправе.⁶³⁶

Поступак пред Одбором се окончава у року од 30 дана од дана отварања расправе. По истеку тог рока, ако се поступак не оконча прихватањем препоруке, миритељ распушта Одбор, а у складу са личном проценом помаже странама у спору да се поступак оконча. Миритељ у свом раду користи разне методе рада и тактике преговрања, предлажући заједничке састанке и одвојене састанке са сваком од страна у спору, тражећи и испитујући која су максимална или мнимална права или границе испод којих ниједна страна не може да прихвати решавање спора. Потом миритељ са странама у спору покушава да приближи ставове и да донесе, усвоји прихватљиво решење за оба учесника, а најкорисније је када прихвате предложену препоруку миритеља.

Миритељ може да настави поступак мирења пружајући странама у спору помоћ да спор реше - члан 29. Закона о мирном решевању радних спорова.

Незнање и неукост странке и другог учесника у поступку не сме да буде на штету права која им припадају⁶³⁷, миритељ је дужан да води рачуна о заштити права учесника поступка.

Значи учесник у поступку којима је потребна стручна помоћ - имају право да буду поучени како не би били оштећени у својим правима и интересима.⁶³⁸

Поред решавања спора који је везан за остваривање права везаних за синдикално организовање и остваривање синдикалних или других колективних права запослених, пред миритељом може да се покрене поступак мирења везан за спор о примени колективног уговора, у складу са Законом о мирном решевању радних спорова, а води се на начин и по поступку за закључивање, измене и допуне колективног уговора.

Када је у питању спор о изменама и допунама колективног уговора, ако се не постигне сагласност за решавање спора, послодавац те одредбе колективног уговора не може да замени правилником о раду или уговором о раду. Те одредбе и даље остају на снази до решавања спорних питања или истека важења колективног уговора, а што је уређено чланом

⁶³⁶ члан 25. став 3. Закона о мирном решевању радних спорова

⁶³⁷ Члан 8. Став 1. Закона о општем управном поступку

⁶³⁸ Зоран Р. Томић, Коментар Закона о општем управном поступку, ЈП Службени гласник 2017 стр.121

263. и 264. Закона о раду⁶³⁹ значи до истека три године од дана закључивања или отказа колективног уговора иницираног од једне од страна потписница колективног уговора.

Имајући у виду све изнето, може се закључити да је поступак мирног решавања радних спорова, поред учешћа миритеља један административни поступак, у коме значајну улогу имају заинтересоване стране – представници послодавца и представници синдиката.

Поред неспорне стручности, знања и вештина везаних за односе са супротстављеним странама, које миритељи и арбитри поседују, а захваљујући чему су и изабрани на листу миритеља и арбитра, неопходно је и добро познавање одредби општег управног поступка, као и процесних радњи везаних за колективно преговарање.

Такође, неопходно је добро познавање прописа о раду, заштити права запослених од злостављања (мобинга), прописа везаних за забрану дискриминације, прописа везаних за заштиту особа са инвалидитетом, прописа везаних за штрајк, протесте и колективно окупљање запослених. Ипак и поред свих наведених прописа, неопходно је и врло важно добро познавање прописа о управном поступку.

Управо основна начела управног поступка примењују се и на ове поступке – као помоћна правила поступка и то начело законитости, начело заштите права странака и остварења јавних интереса, начело помоћи странци, начело делотворности и економичности поступка, начело истине и слободе оцене доказа, право странака на изјашњење, начело самосталности миритеља и арбитра у вођењу поступка, начело приступа информацијама и заштите података.

Одбијање предлога за вођење поступка пред Републичком агенцијом за мирно решавање индивидуалних радних спорова

Ако друга страна у поступку одбије Предлог или ништа не одговори у року од три дана, поступак се обуставља Закључком о окончању поступка. У том случају спорно питање се може решавати у судском спору. У овој правној ситуацији јасно је уочљиво право странака на принцип, односно начело добровољности странака да прихвате или да одбију

⁶³⁹ Члан 263. Закона о раду – „Колективни уговор се закључује на период до три године. (Став 1) По истеку рока из става 1. овог члана, колективни уговор престаје да важи, ако се учесници колективног уговора друкчије не споразумеју најкасније 30 дана пре истека важења колективног уговора.“ и члан 264. „Важење колективног уговора пре истека рока из члана 263. овог закона, може престати споразумом свих учесника или отказом, на начин утврђен тим уговором. (Став 1) У случају отказа, колективни уговор се примењује најдуже шест месеци од дана подношења отказа, с тим што су учесници дужни да поступак преговарања започну најкасније у року од 15 дана од дана подношења отказа.

предлог за мирно решавање индивидуалног радног спора. Ако страна у спору прихвати предлог друге стране, покреће се поступак пред арбитром.

У складу са чланом 3. Закона о мирном решавању радних спорова, индивидуалним радним спором сматра се спор поводом:

- дискриминације и злостављања на раду,
- отказа уговора о раду,
- уговарања и исплате минималне зараде,
- појединачних права утврђених колективним уговором, другим општим актом или уговором о раду,
- накнада трошкова за исхрану у току рада,
 - накнада трошкова за долазак и одлазак са рада,
 - исплата јубиларне награде,
 - исплата регреса за коришћење годишњег одмора.

У индивидуалним споровима, арбитар окончава поступак Решењем, које је коначно, правноснажно и извршно, на које не постоји могућност жалбе и које обавезује стране у поступку, може се принудно извршити.

Кад се поступак оконча Решењем арбитра, стране у поступку немају право вођења судског спора по истом основу, а незадовољна страна има право на ванредни правни лек у складу са законом.

8.10.1 Решавање индивидуалног радног спора пред судом

Ако се о индивидуалном спору из члана 30. Закона о мирном решавању радних спорова истовремено води поступак пред судом, по истом правном питању, а односи се на тужбу поводом не исплаћене зараде запосленог или не исплаћеног топлог оброка или регреса, стране у спору дужне су да о томе обавесте суд, ако се одлуче да поступак воде пред арбитром. Поступак пред арбитром је бржи, ефикаснији, за странке бесплатан, а арбитар се заједнички бира (странке се усаглашавају о избору арбитра) са списка арбитра који се води код Републичке агенције за мирно решавање радних спорова.

Суд ће по добијеном обавештењу застати са поступком до окончања поступка пред арбитром.

Према пресуди Врховног касационог суда Rev2 653/14 од 10.09.2015. године:

Није искључена судска контрола арбитражне одлуке која је донета у поступку пред арбитром код Републичке агенције за мирно решавање радних спорова на основу Закона о мирном решавању радних спорова.

Из образложења:

„Према члану 1. став 1. Закона о мирном решавању радних спорова („Сл. гласник РС“, бр. 125/04 и 104/09), овим законом уређују се начин и поступак мирног решавања колективних и индивидуалних радних спорова, избор, права и обавезе миритеља и арбитра и друга питања од значаја за мирно решавање радних спорова. Чланом 4. став 2. је прописано да арбитража, у смислу овог закона, јесте поступак у коме арбитар одлучује о предмету индивидуалног спора. Чланом 7. прописано је да се образује Републичка Агенција за мирно решавање радних спорова као посебна организација. Према члану 30. став 1. тачка 3. индивидуални спор може да се решава пред арбитром, у складу са овим законом, ако је предмет спора дискриминација и злостављање на раду. Одредбама од члана 31. до 37. прописан је поступак пред арбитром, поред осталог, чланом 36. став 4. да је решење које доноси арбитар правоснажно и извршно даном достављања странама у спору.

Према члану 1. Закона о арбитражи („Сл. гласник РС“, бр. 46/06), овим законом уређује се арбитражно решавање спорова (арбитража) без страног елемента (унутрашња арбитража) и спорова са страним елементом (међународна арбитража). Чланом 7. је прописано да државни суд може, у вези арбитраже, да предузима само оне радње које су изричито одређене овим законом. Глава VIII Закона о арбитражи се односи на поништај арбитражне одлуке (члан 57. до 63), па је чланом 57. прописано да се тужба за поништај може поднети само против домаће арбитражне одлуке, а домаћа арбитражна одлука је одлука која је донета у унутрашњој или међународној арбитражи у Републици, затим чланом 58. су прописани разлози за поништај арбитражне одлуке, а чланом 62. да странке не могу унапред да се одрекну права на тужбу за поништај арбитражне одлуке.

С обзиром на цитиране законске одредбе погрешан је став нижестепених судова да је искључена судска контрола арбитражне одлуке која је донета у поступку пред арбитром код Републичке агенције за мирно решавање радних спорова на основу Закона о мирном решавању радних спорова.

Наиме, арбитражно решавање спорова се заснива на споразуму странака, међутим странке арбитражног поступка имају право на правно средство против арбитражне одлуке у обиму и на начин утврђен законом. У смислу Закона о арбитражи, кад је у питању домаћа арбитражна одлука, то правно средство је тужба за поништај арбитражне одлуке пред

државним судом, а с обзиром на члан 7. тог закона, суд спроводи накнаду и ограничену контролу арбитражне одлуке, јер се поступак судске контроле покреће тужбом за поништај правноснажне домаће арбитражне одлуке у року прописаном законом, из разлога прописаних законом, односно на начин уређен наведеним законом.

Закон о мирном решавању радних спорова не садржи одредбе о правној заштити поводом арбитражне одлуке донете пред Републичком агенцијом за мирно решавање радних спорова, већ само чланом 36. став 4. Прописује да је решење правоснажно и извршно даном достављања странама у спору.

По становишту Врховног касационог суда, из наведене одредбе члана 36. став 4. произлази да нема двостепеног одлучивања у арбитражном поступку пред Аенцијом, међутим, то не значи да је искључено право на судску заштиту. Наиме, право на правно средство против одлуке којом се одлучује о праву, обавези или на закону заснованом интересу је уставно право загарантовано чланом 36. Устава РС, а ставом да се не може тражити судска заштита поводом арбитражне одлуке Републичке агенције за мирно решавање радних спорова, странкама из тог поступка се неосновано ускраћује то право."⁶⁴⁰

8.10.2 Поступак заштите права запослених везаних за примену колективног уговора пред судом

Законом о уређењу судова⁶⁴¹ у члану 23. став 1. тачка 8. прописано је да су ови спорови у надлежности вишег суда у првом степену.

„Такође, у складу са чланом 2. став 1. тачка 1. Закона о мирном решавању радних спорова („Сл. гласник РС“, бр. 125/04 и 104/09) под колективним радним спором, у смислу овог закона, сматра се спрo поводом закључивања, измена и допуна или примене колективног уговора, те се у случају спора око примене колективног уговора можете обратити Републичкој агенцији за мирно решавање радних спорова. Уколико странке не одаберу ову остављену могућност, а спор и даље постоји, своју заштиту могу остварити пред судом.

У складу са прописима који уређују надлежност судова за решавање у појединим врстама поступака, утврђено је у члану 23. став 1. тачка 8. Закона о уређењу судова

⁶⁴⁰ према пресуди Врховног касационог суда Rev2 653/14 од 10.09.2015. године;

⁶⁴¹ Закон о уређењу судова („Сл. гласник РС“, бр. 116/08, 104/09, 101/10, 31/11 – др. Закон, 78/11, 101/11, 101/13, 40/15 – др. Закон, 106/15,13/16, 108/16)

(„Службени гласник РС“, бр. 116/08, 104/09, 101/10, 101/11) да виши суд у првом степену суди поводом колективних уговора, ако спор није решен пред арбитражом.

Значи, у случају спора поводом колективног уговора, ако спор није решен арбитражом, своја права можете остварити судским путем⁶⁴²

Пред судом могу да се воде само спорови о примени колективних уговора. Спорови о закључивању, измени и допуни колективног уговора не би могли да се решавају пред судом. Закључивање колективних уговора заснива се на начелу добровољности.

Суд не може да донесе пресуду којом би учесницима у закључивању колективног уговора наложио да закључе колективни уговор, односно да једној од страна наметне решења која она не прихвата.

Такође, члан 195. ст. 1. и 2. Закона о раду („Службени гласник РС“, бр. 24/05 и 61/05...) прописује да против решења којим је повређено право запосленог или кад је запослени сазнао за повреду права, запослени, односно представник синдиката чији запослени је члан, ако га запослени овласти, може да покрене спор пред надлежним судом. Рок за покретање спора је 60 дана од дана достављања решења, односно сазнања за повреду права. Овај рок за подношење пријаве је преклузиван и његовим пропуштањем запослени губи право на заштиту пред судом.

Значи уколико запослени сматра да су његова права повређена, заштиту својих права може да оствари на један од два поменута начина, при чему мора да имате у виду то да је рок код покретања спора пред судом ограничен на 60 дана од дана достављања решења, односно сазнања за повреду права.⁶⁴³

8.11 Трошкови поступка у мирном решавању радних спорова који се воде пред миритељом или арбитражом

Специфичност у мирном решавању колективног радног спора огледа се у чињеници да свака страна у спору сноси своје трошкове поступка.

Такав приступ је у складу са природом колективних радних односа и принципима на којима се мирно решавање радних спорова заснива.

⁶⁴² део из мишљења Министарства рада и социјалне политике, број 011-00-418/2012-02 од 29.01.2013. године;

⁶⁴³ део из мишљења Министарства рада и социјалне политике, број 011-00-248/2009-02 од 09.04.2009. године

Добровољним пристајањем на поступак мирног решавања спорних питања, странке у спору фактички се саглашавају и са чињеницом да сnose своје трошкове у поступку.

Начело заштите права странака и остваривања јавног интереса (члан 7. ЗУП) захтева вишеструку улогу органа који води управни поступак. Управо видимо да је ово начело Закона о општем управном поступку инкорпорирано кроз принцип да свака страна у колективном радном спору сноси своје трошкове везане за поступак.

На тај начин се странка подстиче да прихвати мирно решавање колективног радног спора јер није оптерећена трошковима поступка друге стране у спору, већ само сноси своје стварне трошкове.

Такође кроз овај принцип се огледа једна врста „притиска“ на учеснике у колективном радном спору у делатностима од општег интереса да се приступи мирном решавању интересних радних спорова, где постоји општи интерес да се колективни уговор усагласи, измени и допуни, примењује и сл. (нпр. у делатностима здравства, основног и средњег образовања, социјалној заштити и сл.).

Према томе, орган је дужан да омогући странци да што лакше оствари своја права и правне интересе, али не на штету права и правних интереса трећих лица, нити јавног интереса.⁶⁴⁴

Држава је створила механизам да се омогући непрекидно пружање услуга и обављање послова јавних служби. Законом је прописана обавеза, да се у случају настанка колективног радног спора или најаве штрајка, ове службе морају да покрену поступак мирнења посредством миритеља преко Агенције за мирно решавање радних спорова. Имајући у виду да држава кроз ове поступке штити општи друштвени интерес, прописује механизам његовог решавања, па је стога логично да држава –односно државна управа сноси трошкове рада миритеља, а да свака странака учесница у колективном радном спору сноси своје трошкове.

Овај начин сношења трошкова за рад миритеља, пренет је и на арбитраже, јер је општи интерес државе да се и индивидуални спорови брзо, ефикасно и квалитетно решавају.

Закључак: Имајући у виду значај метода мирног решавања радних, колективних спорова, неоспорна је потреба државе да образује посебан

⁶⁴⁴ Управни поступак – Зоран Томић

организациони облик власти који ће се бавити методама мирног решавања радних спорова. Посебно је значајно навести потребу државе да обезбеди несметано и непрекидно функционисање делатности од општег интереса у којима је управо предвиђено, посебним законским обавезама да оснивач (Република, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе и др.) учествује у поступку мирног решавања колективног радног спора, јер је ошти интерес непрекидно обављање ових делатности. Државни орган – Републичка агенција за мирно решавање радних спорова, обавља дакле послове државне управе који су усмерени на проналажење метода за мирно решавање спорова и обезбеђивање неутралних, непристрасних миритеља који учествују у поступку мирног решавања радних спорова.

Интерес државе је да кроз државни орган оствари извешан механизам контроле, али да свакако са социјалним партнерима, на трипартитном основу, врши избор миритеља и арбитра за обављање комплексних и сложених послова мирења и посредовања. Наведени послови се врше у формалном, процесном смислу уз примену Закона о општем управном поступку, а у складу са Законом о раду, Законом о мирном решавању радних спорова, Законом о штрајку, Законом о забрани злостављања на раду и другим законима који уређују област мирења и посредовања.

Као што су судови независни државни органи који су у својим одлукама самостални и независни, тако је и Републичка агенција за мирно решавање радних спорова независна и самостална у свом раду и „подели“ послова и вођењу колективних и индивидуалних радних спорова. Специфичност овог државног органа је у томе што је у појединим фазама његовог рада присутан трипартитни принцип рада и то посебно у раду Одбору за мирење. Он је присутан и у раду комисије која бира, предлаже кандидате за списак миритеља и арбитра. Такође, у започињању поступка мирења и посредовања потребна је сагласност учесника односно страна у поступку о избору миритеља.

Донета препорука дата од миритеља странама у спору може постати део колективног уговора само уз сагласност страна учесника мирења. Ипак и поред чињенице да у деловању ових тела, комисија и радних група учествују социјални партнери, заједно, на принципу трипартизма, меусобног уважавања и социјалног дијалога, ипак је суштина правног рада ових тела заснована на начелима Закона о општем управном поступку.

Провера процесне способности странке да учествује у поступку врши се по ЗУП-у, овлашћење да заступа интересе синдиката потписника колективног уговора или поука неуке странке, врши се такође у складу са одредбама ЗУП-а, испитивање и изјашњење странака и слободне оцене доказа врши се, такођа у складу са ЗУП-ом. Донето решење има елементе коначности и извршности, а може се обарати само ванредним правним средствима.

Према томе може се закључити да цео поступак има много елемената управног поступка, који допуњава оне празнине које нису дефинисане основним законом Законом о раду, Законом о штрајку и Законом о мирном решавању радних спорова, тј. других прописа који уређују радно-правни положај запослених у смислу остваривања права на зараду или минималну зараду запосленог или остварење права на друга примања утврђена законом или колективним уговором.

9 ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

За основни циљ овог научног истраживања постављено је уопштавање разних теоријских и практичних знања о институту колективног уговора и његовог значаја у уређењу положаја запослених у систему јавне управе, одређивању могућих праваца његовог даљег развоја, формулисању предлога могућих унапређења везаних за поједине управне радње и могућност успешне примене колективног преговарања у јавној управи.

Ради постизање овог циља било је потребно извршити опширну анализу појма јавног сектора и јавне управе, анализу појма, положаја и постепене трансформације јавних служби у систему државне управе (у социјалну функцију државне управе), уређења колективног уговора и колективног преговарања са међународно-правног аспекта, као и његовог положаја у правном ситему Србије, суседних земаља и земаља Европске уније.

У току истраживања извршена је анализа и представљене су најважније карактеристике колективног уговора, а најзначајнији акценат дат је анализи везаној за улогу државне управе у поступку закључивања колективних уговора у јавном сектору.

Приказане су бројне управне радње које се спроводе ради регистрације послодавачких и синдикалних организација, утврђивања репрезентативности социјалних партнера, поступка регистрације колективног уговора и поступка доношења одлуке о проширеном дејству колективног уговора. Приказана је активна улога коју има државна управа и јавне службе, односно њихови овлашћени представници у иницирању и вођењу поступка мирне приликом решавања колективних радних спорова који се воде посредством Републичке агенције за мирно решавање радних спорова.

Такође, у дисертацији је приказана специфичност рада државних органа, организација, одбора и тела у чијем раду је заступљено трипартитно одлучивање репрезентативних социјалних партнера.

Приказане су разлике и сличности у теоријском концепту колективног уговора који се закључује у систему јавне управе и управног уговора као једне нове врсте уговора која се од скоро уређује у управном праву Републике Србије. Сличност управног уговора и колективног уговора је да се као једна од страна уговорница, појављује државни орган, организација или јавно предузеће, односно надлежни орган јединице локалне самоуправе односно неко јавно правно тело. Такође, урађена је и анализа опречних теоретских ставова да ли се колективни уговор као извор права за запослене у државној управи и јавним службама може сматрати аутономним или хетерономним извором права.

Приказане су разлике и сличности у концепту колективног уговора који се закључује у систему јавне управе од оног колективног уговора који се закључује за реални сектор. Посебно је значајно да се у колективном уговору за јавни сектор не преговара о платама и додацима на плату. Ова разлика у концепту преговарања је посебно препознатљива/видљива приликом представљања упоредно-правног уређења института колективног уговора и колективног преговарања у земљама оснивачима Европске уније – Италији, Немачкој и Аустрији и бившим конститутивним државама СФРЈ - Словенији, Хрватској, Црној Гори и Македонији.

Дат је приказ рада органа државне управе и посебних организација који одлуке доносе на основу консензуса репрезентативних социјалних партнера који учествују у раду ових државних институција (Републички социјално економски савет, Одбор за утврђивање репрезентативности удружења послодаваца и организација синдиката, органи управљања у Националној служби за запошљавање, Фонду солидарности и Републичком фонду за пензијско и инвалидско осигурање и др.). Овакав начин рада и одлучивања представља

нови концепт рада јавне управе, а заступљен је у различитим институционалним облицима - у појединим радним телима, саветима, одборима, органима управљања и надзора, а то свакако чини одступање од ауторитативног одлучивања управе.

Дат и приказ рада Републичке агенције за мирно решавање радних спорова, а чијим посредством се решавају индивидуални и колективни радни спорови.

Држава је у смислу субјекта који се брине о добробити грађана и обезбеђује њихове потреба, обавезна, да поред финасирања ових делатности, обезбеди и њихово континуирано обављање. Из наведених разлога у овим делатностима је и ограничено право на штрајк, а у случају прекида рада обавезно се обезбеђује/организује минимум процеса рада, који држава –преко државне управе као оснивача усаглашава са социјалним партнерима. Ова улога органа државне управе је врло значајна, а овај процес се углавном усаглашава у колективним уговорима.

Држава као оснивач јавних служби и јавних предузећа учествује у усаглашавању одлуке о минимуму процеса рада и ова одлука је у највећем броју случајева уграђена у посебне колективне уговоре за јавне службе и јавна предузећа. За све делатности од општег интереса прописана је обавеза мирног решавања колективних радних спорова, у којима представници државне управе учествују у својству заступника оснивача (Републике, АПВ или јединице локалне самоуправе).

За основни циљ овог научног истраживања одређено је уопштавање нових теоријских знања о институту колективног уговора и његовог места у савременим систему радног и управног права и улози државне управе у поступку закључивања колективних уговора у јавном сектору, приказано је одређивање могућег правца његовог даљег развоја, те формулисање предлога за унапређење колективног преговарања и регулисања појединих нових института који би омогућили у одређеним ситуацијама где постоје правне празнине и могућности њиховог уређења које би дало успешну примену у законодавству и пракси Србије. За постизање овог циља било је потребно, пре свега, анализирати релевантну научну грађу страних и домаћих аутора која је посвећена теорији колективног уговора и одређења његовог места у правној теорији као значајног извора права.

Приказан је узајамни однос државних и аутономних извора радног права и њихова међузависност као једно од кључних питања.

Поред међународних извора радног права (документа Уједињених нација и Међународне организације рада), акти европских институција (Савета Европе и Европске уније) хетерономни (устав, закони и подзаконски акти), извори аутономног радног права могу се

поделити на оне који су резултат социјалног дијалога и оне који једнострано доноси послодавац. Колективни уговори и радни споразуми савета запослених и послодавца – који су присутни у немачком праву, су значајан аутономни извор права.

У оквиру домаћих извора права индустријских односа, може се правити разлика између хетерономних и аутономних извора. Хетерономне изворе ствара држава, а аутономне изворе стварају запослени и послодавци.

Хетерономним изворима права индустријских односа сматрају се: Устав, закони, подзаконски акти (правилници, уредбе, одлуке, решења); судске одлуке, односно судска пракса.

Посматрајући изворе права по начину настанка и уколико су хетерономни извори права они које стварају једни субјекти, а који се примењују на друге субјекте, тада су аутономни извори права извори које стварају они субјекти који их и примењују, у наведеној подели извора права, јасно је да се колективни уговори као извори права у којим државни службеници и функционери учествују у његовом стварању, односно закључивању, као страна уговорница, али на страни државе као преговарача, који презентују политичку вољу, али се по закључењу колективни уговори примењују и на државне службенике и неке функционере у уређењу радно-правног односа, онда се може закључити да Посебни колективни уговор за државне органе, Анекс посебног колективног уговор за запослене у јединицама локалне самоуправе, Посебни колективни уговор за полицијске службенике и посебни колективни уговори за конкретне јавне службе можемо посматрати као опште акте који уређују права, обавезе и одговорности из радног односа запослених у јавном сектору, који садржи облигациони и нормативни део, али свакако представља и аутономни извор радног права у јавном сектору.

Чињеница да у закључивању колективних уговора у јавном сектору учествују државни службеници и други запослени који наведени извор права и примењују на остваривање права из радног односа, даје посебну специфичност колективним уговорима као аутономном извору радног права у јавном сектору. Циљ колективног преговарања у јавном сектору је уређење одређених права, њихове висине и услова остварења, а за која је законом, уредбама и другим прописима утврђено да могу да се уреде општим актом, с намером да се уреде на начин који изражава потребе и интересе запослених у јавном сектору.

Колективни уговори, постају уз законе, основни инструменти уређења радно правног положаја запослених у јавном сектору, односно у јавним службама.

Циљ колективног преговарања је уређење одређених права, њихове висине и услова остварења, а за која је законом наведено да могу да се уреде општим актом (колективним уговором или правилником о раду).

Колективним уговором у јавном сектору се уређује одређен корпус права за која запослени у јавном сектору имају циљ да се уреде на начин који изражава њихове потребе и интересе –нпр. уређење услова и одређивање броја дана плаћеног одсуства и других врста одсуства, уређење услова и броја дана за коришћење годишњег одмора, услова за остварење права на безбедности и здравља запослених, колективног осигурања запослених, начин и услови за остваривање права на солидарну помоћ запосленима и члановима њихових породица, уређење услова и висине накнаде за јубиларну награду запослених, уређење услова за заштиту појединих категорија запослених у случају доношење програма за решавање вишка запослених, уређењем услова за заштиту појединих категорија запослених које послодавац не може да прогласити технолошким вишком због материјално-социјалног стања или сагледавајући социјално – економски положај запослених и друга питања.

Кроз ову дисертацију приказана је специфична улога државе - Републике Србије која представља послодавца за државне службенике и намештенике (запослени који обављају послове из делокруга органа државне управе, судова, јавних тужилаштава, Републичког јавног правобранилаштва, служби Народне скупштине, председника Републике, Владе, Уставног суда и служби органа чије чланове бира Народна скупштина – државни органи или с њима повезаних општих правних, информатичких, материјално-финансијских, рачуноводствених и административних послова, односно послодавца и за полицијске службенике као посебну категорију државних службеника. Уређење радно-правног положаја ових лица врши се поред нормативног - законског и кроз закључење посебних колективних уговора.

Запослени у јавном сектору су специфична категорија запослених лица јер се за њихово ангажовање и обављање уговорених послова захтева непристрасност, политичка неутралност, одговорност за рад, поступање у складу са уставом и законом.

Начело деполитизације и начело професионализације државних службеника се одражава и на поступак колективног преговарања. Управо ниво информисаности и професионализма државних службеника одражава се на захтеве учесника преговарачког процеса, али и чињеница да државни службеници представљају сталне кадрове јавне управе и чине њен персонални елемент дају посебну тежину уређењу њихових права, одговорности и обавеза за државу као послодавца. Чињеница да се по правилу надлежност за решавање

радно/службеничких спорова између државних службеника и државе послодавца поверава управним, а за само ограничена питања (накнада штете) судовима опште надлежности, указује на посебан однос у коме и колективно преговарање има своје специфичности.

Специфичност радно-правног положаја државних службеника подразумева да су самим законом утврђени услови за заснивање радног односа, што значи да се у поступку колективног преговарања о наведеном питању не може преговатати, већ се евентуално у колективни уговор може инкорпорирати норма, да синдикати имају право на информисање о броју ново-примљених државних службеника или намештеника на годишњем нивоу. О овоме, држава као послодавац, по основу права на информисање репрезентативним синдикатима доставља информацију, а начин информисања и динамика се може прецизније утврдити у колективном уговору.

Чињеница да се радни однос може засновати само за предвиђена радна места, која су ускладу са кадровским планом државног органа, а попуњавање се врши преузимањем из истог или другог органа, потом путем интерног конкурса и на крају расписивањем јавног конкурса, односно јавним оглашавањем. Такође, као одложни услов за заснивање радног односа на неодређено време за запосленог подразумева се и обавеза полагања државног испита за државне службенике, као услова за обављање уговорених послова. Према томе ово се може сматрати императивном нормом, о којој у поступку колективног преговарања не може да се промени суштина, али се у колективном уговору евентуално на предлог представника синдиката може уговорити право на плаћено одсуство ради полагања државног испита, а што је посебан услов заснивања радног односа на неодређено време.

Вишегодишњим радом, добрим познавањем управних послова и постизањем стручних знања запослених, достиже се специјализација запослених за одређене врсте послова. Запослени најчешће нису политички ангажовани, односно, подразумева се да су политички неутрални, чиме се остварује принцип, односно начело деполитизације државних службеника. На тај начин запослени у јавној управи своје уговорене послове обављају стручно и професионално.

Стеченим радним искуством и професионалним напредовањем и подизањем знања и компетенција после извесног времена остварује се извештен професионални ранг запослених, што подразумева потребу специфичног уређења радно-правног правног положаја запослених и тиме уређења односа у колективном преговарању подразумева висок степен знања и освешћености државних службеника и запослених у јавном сектору за остваривање одређеног нивоа права у колективном преговарању.

Стога као категорија запослених-државни службеници и намештеници чија се права уређују у колективном уговору подразумевају преговарачку страну која добро познаје своја права и правни оквир у ком се та права уређују.

Колективна права запослени може да користи само уколико је засновао радни однос у државним органима или јавној служби, а услов за остварење права на колективно преговарање управо је право запослених у јавној управи да се синдикално организују, утврде репрезентативност својих синдикалних организација и одреде своје представнике за колективно преговарање.

Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима предвиђа више елемената који подразумевају право на оснивање синдиката, удруживање у синдикате по избору и удруживање у синдикате на вишем нивоу у унутршњим и међународним оквирима и право на штрајк које је у свакој земљи уређено законом. Такође, ратификоване конвенције Међународне организације рада које су постале саставни део наших правних норми, а које се односе на слободу удруживања, на уопштен начин уређују ово право без прављења разлике о слободи удруживања и синдикалног организовања у приватном и јавном сектору.

Упис у регистар, као конкретизација Уставом и законом прокламоване слободе синдикалног организовања и деловања без одобрења, постављен је, шта више, као један од предуслова за утврђивање репрезентативности синдиката.

С обзиром да је решење министра коначно, и да се ради о акту којем државни орган у вршењу јавних овлашћења решава о правима и интересима синдиката, против решења којим се утврђује репрезентативност синдиката, или пак одбија захтев за утврђивање репрезентативности синдиката, може се водити управни спор пред Врховним судом Србије.

Дакле, спор настао поводом репрезентативности синдиката је из радно - правне области прешао у управну, односно из радног у управни спор.

У први мах се оваквом решењу може приговорити из разлога да се на овај начин држава превише меша у питања синдикалног организовања, поготово када се има у виду чињеница да су министри личности које припадају одређеној политичкој опцији. Ова дилема се отклања чињеницом да донети акт министра има карактер управног акта чија се законитост оцењује у управном спору код суда, тако да је и на овај начин обезбеђена судска

заштита у овој, иначе, осетљивој материји радничког организовања кроз судску заштиту одабраног облика заштите њихових права.

Колективна права запослених у јавном сектору су, између осталих и право на синдикално организовање (удруживање), право на колективно преговарње и закључивање колективних уговора, право на штрајк, право на мирно решавање индивидуалних и колективних радних спорова и право на трипартитни социјални дијалог који се одвија у оквиру социјално економског савета. Такође, право на управљање (партиципацију) које је колективно право запослених, а законски је утелотворено посебно у јавним службама као ширем појму јавне управе.

Право на информисање и консултовање су права која запослени у јавном сектору уживају кроз разне врсте дијалога (бипартитни или трипартитни социјални дијалог) који се одвија са државом као послодавцем и запосленима у јавном сектору.

Циљ колективног преговарања је уговарање већег нивоа права запослених у јавном сектору, а која нису уређена законом или другим прописом, а о којима запослени – преко својих представника- репрезентативних синдиката могу да преговарају.

Колективног преговарања у јавном сектору има одређена ограничења и сужено поље примене, у односу на колективно преговарање у реалном сектору, јер држава као послодавац својим актима уређује поједина подручја/поља значајна за уређење радно-правног положаја запослених у јавном сектору, што на изванредан начин лимитира питања о којима са репрезентативним синдикатима може да се преговара.

Колективни уговор за запослене у јавном сектору (за државне органе, полицију, судове, посебне организације и јавне службе) не садржи одредбе везане за уређење цене рада, коефицијенте и друге додатке које запослени добија на плату или зараду, јер су плате, односно зараде за овај део јавног сектора уређени законом, уредбама и другим актима. Уређење висине зарада, у реалном сектору представља главно тежиште и циљ колективног преговарања.

Основ колективног преговарања заснива се на принципу слободе удруживања и слободе преговарања, добровољности, аутономији воље уговорних страна, принципу *bona fidesa* и принципу *in favor laborem in melius* (начело веће повољности за запосленог) које одступа од хијерархијског начела и могућности да се у одређеним случајевима дерогира извор права више правне снаге нормом садржаном у извору права ниже правне снаге, уколико је она повољнија за запосленог.

Уколико посматрамо однос између закона и колективног уговора јасно је да се он заснива на принципу *favor laborem* - јер колективним уговором могу да се уреде у радним односима већи обим права и повољнији услови рада од оних која су утврђена законом, као и друга права, али која не могу бити супротна правном интересу и позитивним прописима.

У случају да се колективним уговором уреде права и услови рада који су неповољнији од закона, у том случају на права запослених примењују норме утврђене законом, као повољнија права. Значи да колективи уговор мора бити у сагласности са законом и представљати праву вољу уговорних страна.

Значи клаузула *in favore laborem in melius* присутна је у колективним уговорима и у јавном сектору и то чини једну значајну предност за уређења права запослених

Кроз дисертацију проучавани су историјски положај и улога државе у колективном преговарању у јавном сектору, уз помоћ историјског метода и анализирана су упоредно правна решења у земљама у окружењу, које имају историјски идентичан развој са Републиком Србијом (Црна Гора и Македонија), у земљама које су недавно постале чланице Европске уније (Словенија и Хрватска), као и у земљама централне Европе (Италија, Немачка и Аустрија), у којима се капиталистички начин уређења односа у свету рада и свету капитала снажно рефлектовао на минималну улогу државе у колективном преговарању.

Чињеница је да колективно преговарање, као део радног права, вуче своје почетке и прве етапе развој у капиталистичким земљама. Колективно преговарање се дуго година, скоро вековима посматрало као аутономан однос страна уговорница: послодавачких удружења и синдикалних организација, у чије односе се држава није мешала.

Држава је, историјски посматрано била заинтересована за добровољно извршење уговорених обавеза у колективним уговорима. А постепено је, држава препознала потребу интервенистичке улоге ради заштите испуњења минималних радних стандарда, редовне исплате зарада, заштите на раду и сл, а ради очувања социјалног мира и социјалне стабилности друштва, уједначености услова пословања и просперитета државе као целине.

Закључивањем колективних уговора послодавци су у капиталистичким државама постигли центлименски споразум о социјалном миру и поштовању потписних обавеза. Социјална клаузула термилошки се изједначава са антиштрајк клаузулом. Антиштрајк клаузула значи да постоји обавеза очувања мира, која може бити негативна или позитивна. Негативна обавеза састоји се у томе да синдикат не организује штрајк, а послодавац да не прибегне локауту. Позитивна обавеза састоји се у томе да странке активно делују и предузму

све што је у њиховој моћи да до штрајка, односно локаута не дође, а ако ипак дође да што пре престане.

Кршење обавезе очувања мира доводи до противправности штрајка и повлачи грађанскоправну одговорност за штету коју претрпи друга уговорна страна. Међутим, уколико је до непоштовања клаузуле дошло зато што послодавац не испуњава своје уговорне обавезе, синдикат може организовати законити штрајк.

Стога је у појединим историјским етапама држава подстицала колективно преговарање и постепено доносила законску регулативу у којој су колективни уговори добијали своје место у уређењу радно – правног положаја запослених. Чињеница да су прихваћени међународни стандарди МОР-а и да је извршена ратификација најзначајнијих конвенција које уређују право на слободу удруживања, слободу организовања, аутономију воља при колективном преговарању, и сл. државе су ове принципе поштовале осим у областима у којима је држава имала интерес да ограничи ово право (право на штрајк) у извесној мери.

Пример овог ограничења огледа се у ограничењу права на штрајк припадницима војске, полиције, државним службеницима, каријерним службеницима, као и увођење минимума процеса рада у јавним службама као есенцијалним деловима значајним за свакодневно, континуирано пружање услуга грађанима и непрекидном функционисању јавних служби.

Наведени елементи дају посебност колективном преговарању у јавном сектору.

Кроз колективно преговарање утврђују се одређена права, њихова висина и услови остварења, а за која је законом наведено да могу да се уреде општим актом (колективним уговором или правилником о раду).

Колективни уговор одликује низ специфичности које га разликују од осталих уговора – управних и уговора приватног права.

Ове специфичности посебно су видљиве у погледу: субјеката који закључују колективни уговор у јавном сектору (преговарачку страну за државне органе чине сами запослени из државне управе који су учесници у преговорима, али на које се потом одредбе уговора као запослене и примењују) у смислу могућности да се колективни уговор прошири и на субјекте који нису директно учествовали у његовом усаглашавању.

Одлука о проширењу дејства колективног уговора анализира се и од стране надлежних државних органа – министарстава у чијем делокругу је дефинисана и примена конкретног

колективног уговора, а ради праћења ефеката, усвајање одлуке о проширењу дејства колективног уговора на буџет и ради обезбеђење других ресурса потребних за његово спровођење.

Одлуком о проширењу дејства колективног уговора постиже се уједначавање услова пословања у једној грани или делатности, остварују се једнаки услови за конкурентност послодавца, и запослени добијају уједначен ниво права и привилегија везаних за радно-правни статус.

Кроз доношење одлуке о проширеном дејству јасно се види интервенистичка улога државних органа у уједначавању услова привређивања у одређеној привредној грани и у уједначењу услова рада, уједначавања зарда и заштите запослених у тој грани.

Право на накнадно приступање колективном уговору од стране организација синдиката или организације послодавца признато је и у појединим земљама у окружењу. Од земаља које су биле у саставу СФРЈ, признато је у Србији, Републици Словенији и Федерацији Боне и Херцеговине.

Начин и услови приступања колективном уговору у овим земљама нису истоветни. Односно значајно се разликују. Могућност накнадног приступања колективном уговору у Републици Словенији прописана је Законом о колективном преговарању. Чланом 7. став 1. наведеног Закона, прописано је правило по коме синдикати и послодавци, односно њихова удружења могу, уз сагласност потписника, приступити већ закљученом колективном уговору и на тај начин постати његови накнадни потписници. Осим тога, ставом 2. тог члана прописано је да репрезентативни синдикати и послодавци, односно њихова удружења могу накнадно приступити и колективном уговору са проширеним дејством на начин прописан чланом 12. тог закона. Такав приступ има правно дејство од дана обавештења потписника колективног уговора о приступању.

Могућност накнадног приступања колективном уговору прописано је и у праву Холандије, а ово питање је утврђено Законом о колективним уговорима. Право на такво приступање односи се и на синдикат. У случају да синдикат приступи колективном уговору, дужан је да у разумном кратком року, упозна своје чланове са садржајем колективног уговора који се од приступања на њих односи. Обавезу информисања чланова има синдикат и у случају накнадне измене или допуне колективног уговора.

Може се закључити да је синдикат у многим земљама стекао право на накнадно приступање колективном уговору, и стога је ово једна специфичност која колективни уговор одваја од управног и других врста уговора. Начин и услови приступања уређују се

националном законодавством, због чега се разликује од земље до земље. Оваква могућност у примени колективног уговора и његовим дејством на велики број субјеката обезбеђује додатне претпоставке за даље јачање социјалног партнерства и даље уједначавање положаја запослених услед његове примене. А сматрам да би било корисно да се ово питање детаљније уреди ваећим Законом о раду, јер је ово питање на недоречен начин уређено у Србији. Та недореченост ствара могућност за различита тумачења, а ради сигурности запослених односно синдикалних представника, било би корисно да знају прецизна правила, посебно у случају колективних радних спорова, где је значајно питање одређења страна у спору.

Кроз ову дисертацију извршено је поређење колективног уговора са управним уговором. У процесу реформе јавне управе постоји нарочито важан један од облика њеног остваривања – управни уговор, који углавном карактерише успостављање специфичног односа између јавне управе и приватног субјекта.

Овај однос се не заснива на ауторитативном једностраном управном акту, него на сагласности њихових воља.

Значај социјалног дијалога и трипартитног одлучивања за једну заједницу се огледа пре свега, у постојању воље за дијалогом и договорном решавању проблема путем консултација и заједничког тражења решења, а без тежње да се једнострано наметну одређене одлуке. Управо из тих разлога трипартитна радна тела у органима управе показују своју специфичност у поступању у доношењу управних аката –(нпр. решења о утврђеној репрезентативности конкретне синдикалне организације) при чему се о поднетом захтеву од стране три партнера – репрезентативних синдиката, репрезентативне послодавачке организације и од стране представника државних органа, решава о одређеном питању, а на основу законом и подзаконским актима утврђених доказа којим се захтева потврђивање постојања одређеног правног стања, а то је признања/утврђивања репрезентативности.

Рад државне управе у органима, саветима, организацијама и телима где се поред државних службеника у процесу одлучивања и доношења управних аката појављују репрезентативни социјални партнери, представља једну измењену функцију државне управе, која више добија елементе социјалне државе. Ауторитативни начин одлучивања замењује се једним договорним, консултантским и трипартитним начином доношењем одлука и аката, а који су засновани на законом утврђеним нормама и уз потребу очувања социјалног мира и уважавања социјалних партнера.

Сагласност воља страна у колективном преговарању и чињеница да колективни уговор који се закључује за запослене у јавним службама, за запослене у државним органима

или органима јединица локалне самоуправе, а посебно у јавним предузећима чији је оснивач Република, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе и извесна попустљивост која се код представника државних органа (оснивача) јавља као последица компромиса оствареног кроз извршени притисак синдиката или кроз аргументован социјални дијалог, што повремено доводи до „смањене“ ауторитативности државне управе у овим односима.

Наведене особености приближавају ове две врсте уговора – управни уговор и колективни уговор јер и један и други настају као једна врста компромиса у вршењу државне власти.

Може се закључити да је посредни потискивањем појма „управне функције“ која означава правни режим и начин вршења управне власти, са преовлађујућим појмом и функцијом управе – односно вршењем „управне делатности“ кроз коју управа остварује своје социјалне циљеве у области трипартитних и бипартитних односа са социјалним партнерима.

По мом мишљењу, државна управа у сфери везаној за колективно преговарање обавља и друге послове, која су непосредно везана за овај процес – регистрацију послодавачких и синдикалних организација, утврђивање репрезентативности социјалних партнера, регистрацији колективних уговора, затим активно учешће у поступцима мирења, у поступцима одређивања минимума процеса рада, у одлучивању о проширењу дејства колективног уговора, у утврђивању минималне цене рада и др.

Утврђиваре репрезентативности има своју специфичност, а то је да се кроз овај управни поступак пред трипартитним Одбором који је образован од стране министра надлежног за послове рада, на принципу трипартизма, односно подједнаког и равноправног учешћа представника државних органа, репрезентативних синдиката и представника репрезентативног удружења послодаваца, доноси се предлог министру о испуњености услова за репрезентативност синдикалних и послодавачких организација.

Основ за трипартитни одбор за утврђивање репрезентативности је у ратификованој конвенцији Међународне организације рада број 98 о правима радника на организовање и на колективне преговоре. Конвенција је чланом 2. прописала да „организације радника и послодаваца треба да користе одговарајућу заштиту против свих

дела уплитања једних на рачун других, било директно, било преко својих агената или агената или чланова, у њихово формирање, функционисање и администрацију.“⁶⁴⁵

Све ове радње где државна управа учествује у одређеној активности представљају једну специфичну сферу управних послова који нису, као други, класични управни односи везани са ауторитарним поступањем, већ је у том очекиваном „ауторитативном“ одлучивању присутна и нота компромиса и прихватања решења која су за ширу јавност најприхватљивија, а опет се односе на сферу радних односа, запошљавања и социјалног дијалога.

Тако се и у процесу реформе јавне управе издвојио институционално препознатљив један облика њеног остваривања, а то је управни уговор, који углавном карактерише успостављање специфичног односа између јавне управе и приватног субјекта, али овај однос се не заснива на ауторитативном једностраном управном акту, него на сагласности њихових воља. Тако се сагласношћу воља учесника у усаглашавању текста колективног уговора, закључује и колективни уговор.

Ове особености приближавају ове две врсте уговора – управни уговор и колективни уговор јер и један и други настају као врста компромиса у вршењу државне власти. Ово је у вези са потискивањем појма „управна функција“ који означава правни режим и начин вршења управне власти, са преовлађујућим појмом и функцијом управе – односно вршењем „управне делатности“ кроз коју управа остварује своје социјалне циљеве.

Колективни уговор у великој мери представља и врсту прихватљивог социјалног компромиса државне управе са репрезентативним синдикатима.

Главни циљеви:

⁶⁴⁵ Конвенција о правима радника на организовање и на колективне преговарање 98 –члан с. Тач 1) Рајко Косановић –Синдикалне теме, Радничка штампа Београд, 2009. Г. ISBN678-86-7073-125-7

Анализа теоријских разматрања и постојећег законодавног оквира у области дефинисања и уређења јавног сектора: државне управе и јавних служби у домаћем праву и упоредна законодавна решења држава у окружењу и појединих држава чланица Европске уније.

Кроз рад је извршено опсежно разматрање историјског развоја појединих правних института и приказан је постојећи законодавни оквир који дефинише јавни сектор, јавну управу и јавне службе. Приказан је општи ниво државе са аспекта појединих међународних организација, земаља ЕУ – Италије, Немачке, Аустрије, и бивших конститутивних република СФРЈ –Словније, Хрватске, Црне Горе и Македоније. Приказан је, такође, постојећи законодавни оквир ових института у домаћем законодавству.

Анализа домаћег законодавства у делу који се односи на уређење радно-правног положаја запослених у јавном сектору, а посебно у делу који се односи на колективна права запослених, као и усаглашеност истих са међународним и комунитарним радним законодавством.

Кроз дисертацију је извршена анализа домаћег законодавства и приказан је начин уређења радно-правног положаја запослених у јавном сектору чији значајан део права се уређује управо у посебним колективним уговорима. Колективна права запослених у највећој мери се управо и остварују у поступку колективног преговарања и кроз примену закључених колективних уговора.

Анализа постојећег законодавног оквира у области уређивања права на колективно преговарање у јавном сектору по међународним стандардима, ратификованим међународним конвенцијама МОП и домаћем законодавству.

Кроз дисертацију је извршена анализе ратификованих међународних конвенције и усвојених препорука МОП које су део правног система Србије. Ратификоване конвенције и препоруке се примењују и на јавни и приватни сектор у делу регистрације синдиката, утврђивања репрезентативности, колективног преговарања и социјалног дијалога уопште.

Извршена је анализа постојећег законодавног оквира у области уређивања права на мирно решавање колективних радних спорова у јавном сектору у домаћем праву и анализа упоредних законодавних решења држава у окружењу и појединих држава чланица Европске уније.

У раду је извршено опсежно разматрање домаћег и законодавства седам држава (суседних и земаља ЕУ) и приказана су њихова институционална решења путем којих се врши посредовање и мирење у колективним радним споровима. Приказан је поступак

мирног решавања радних спорова који се воде посредством Републичке агенције за мирно решавање радних спорова и образложена је обавеза примене овог механизма у јавном сектору у делатностима од општег интереса и јавним службама.

Споредни циљеви:

Утврђивање обима и значаја остваривања колективних права запослених у јавном сектору извршено је путем анализе података из објављених Посебних колективних уговора који се у складу са Законом о раду објављују у Службеном гласнику Републике Србије, као и одлуке о проширењу дејства посебног колективног уговора.

На основу сачињене анализе може се закључити да је у посебним колективним уговорима уређен значајан обим права за запослене у јавном сектору, полицији и јавним службама.

Колективни уговори постају уз законе основни инструмент уређења радно правног положаја запослених у јавном сектору, односно у јавним службама.

Кроз доношење одлуке о проширеном дејству јасно се види улога државних органа у уједначавању услова привређивања у одређеној привредној грани и у уједначењу услова рада и заштите запослених у конкретној грани или делатности.

Испитивање степена информисаности запослених и њихових представника о могућности остваривања колективних права запослених и могућностима које су им у оквиру законодавног оквира дата ради заштите права извршена су на основу проучавања истраживања и сачињених извештаја сачињеног од релевантних институција или субјеката

Кроз пројекат „Унапређење поступка вођења регистра сидника“ урађено је социолошко истраживање јавног мњења везаног за положај, улогу и начин деловања синдиката у Р Србији.

То је део ширег пројекта „Подршка реформи државне управе у Србији од 2010 до 2013“ финансиран од Шведске организације SIDA, а ради јачања социјалних функција државе. Истраживање је урађено од Срећка Михаиловића, социолога из Центра за развој синдикализма. Кроз публикацију „Регистрација и репрезентативност синдиката Србије - индиције о синдикалном мњењу“, приказан је критички однос према деловању Министарства за рад и социјална питања у Одбору за утврђивање репрезентативности и у поступку регистрације синдикалних организација.

Циљ наведеног истраживања је испитивање јавног мњења о остварењу колективних права запослених значајних за упис синдикалних организација у регистар и поступка утврђивања репрезентативности синдиката. Изнети су ставови који показују мишљење синдиката и њихових представника о могућим унапређењима и побољшањима постојећег законодавног оквира. Ове активности се могу постићи кроз јачање транспарентности рада државне управе и омогућавањем доступнијих података које се воде у јавном Регистру синдиката, а за шта су заинтересовани –сами синдикати, синдикалне организације нижег нивоа организованости, послодавци, јавна управа, јавна предузећа и јавне службе, удружења послодаваца, судови, Републичка агенција за мирно решавање радних спорова, Социјално економски савет и др. субјекти.

Кроз рад су доказане постављене хипотезе и то:

I Посебни колективни уговори за државе службенике, запослене у судовима, запослене у аутономној покрајини и запослене у јединицама локалне самоуправе представљају аутономни извор радног права, које стварају сами субјекти који их и примењују и они у значајној мери уређују радно-правни положај запослених.

Чињеница да су колективни уговори у јавном сектору извор права за које се поједини теоретичари радног права опредељују да су то хетерономни извори права, док се други теоретичари залажу да је то аутономни извор права, а посматрајући према начину њиховог настанка.

Посматрајући изворе права, по начину настанка, и уколико су хетерономни извори права они које стварају једни субјекти, а који се примењују на друге субјекте, тада су аутономни извори права извори које стварају они субјекти који их и примењују. У наведеној подели извора права, јасно је да се колективни уговори као извори права у којим државни службеници и функционери учествују у његовом стварању, односно закључивању, као страна уговорница, али на страни државе као преговарача, који презентују политичку вољу, али се по закључењу колективни уговори примењују и на државне службенике и неке функционере у уређењу њиховог радно-правног односа, онда се може закључити да Посебни колективни уговор за државне органе, Анекс посебног колективног уговор за запослене у јединицама локалне самоуправе, Посебни колективни уговор за полицијске службенике и посебни колективни уговори за конкретне јавне службе можемо посматрати као опште акте који уређују права, обавезе и одговорности из радног односа запослених у јавном сектору, који садржи облигациони и нормативни део, али свакако представља и аутономни извор радног права у јавном сектору.

Колективни уговори постају уз законе основни инструменти уређења радно правног положаја запослених у јавном сектору, односно у јавним службама.

II Посебни колективни уговору у јавним сектору имају елементе и управног уговора и општег акта.

Колективни уговор одликује низ специфичности које га разликују од осталих уговора – управних и уговора приватног права. Ове специфичности посебно су видљиве у погледу: субјеката који закључују колективни уговор у јавном сектору (преговарачку страну за државне орган чине сами запослени из државне управе који су учесници у преговорима, али на које се потом одредбе уговора као запослене и примењују). Специфичност се огледа и у могућности да се колективни уговор прошири и на субјекте који нису директно учествовали у његовом усаглашавању. Такође, потписаном и усаглашеном колективном уговору могу да приступе заинтересоване синдикалне организације, што је посебно значајно за синдикалне функционере, јер добијају привилегије које су „изборили“ други синдикати у директним преговорима.

Кроз ову дисертацију извршено је поређење колективног уговора са управним уговором. У процесу реформе јавне управе постоји нарочито важан један од облика њеног остваривања – управни уговор, који углавном карактерише успостављање специфичног односа између јавне управе и приватног субјекта. Овај однос се не заснива на ауторитативном једностраном управном акту, него на сагласности њихових воља.

Када посматрамо значај социјалног дијалога и трипартитно одлучивање и његовом значају за једну заједницу, она се огледа пре свега, у постојању воље за дијалогом и договорном решавању проблема путем разговора и заједничког тражења решења, а без тежње да се једнострано наметну одређена решења. Управо из тих разлога трипартитна радна тела у органима управе показују своју специфичност у поступању у доношењу управних аката – (нпр. решења о утврђеној репрезентативности конкретне синдикалне организације) при чему се о поднетом захтеву са стране три партнера – репрезентативних синдиката, репрезентативне послодавачке организације и од стране представника државних органа решава о одређеном питању, а на основу законом и подзаконским актима утврђених доказа, којим се захтева потврђивање и постојања одређеног правног стања, а то је утврђивање репрезентативности. Ове особености приближавају ове две врсте уговора – управни уговор и колективни уговор јер и један и други настају као резултат компромиса у вршењу државне власти.

III Закључење колективног уговора за државне органе представља подстицај за иницирање и закључивање посебних колективних уговора за јавне службе, посебног колективног уговора за запослене у аутономној покрајини и јединицама локалне самоуправе;

јавним предузећима и др. јер представља подршку социјалном дијалогу и уређењу односа између социјалних партнера.

Посебни колективни уговори закључени у јавном сектору представљају подстицај колективном преговарању и за јавне службе, за јединице локалне самоуправе и јавна предузећа и за социјалне partnere који преговарају у реалном сектору.

Дугогодишња улога државне управе као ауторитативног доносиоца прописа, којим се уређује радно-правни положај запослених у јавној управи, која је посебно била присутна у социјализму. Државна управа била је предлагач или доносилац прописа везаних за радно право, То је државној управи донело ауторитативни положај, тако да се од државне управе и даље очекује уређење радно правних односа у свим сферама, па у доброј мери и у реалном сектору.

Постепени развој социјалног дијалога и превелико мешање државне управе у односе између послодаваца и синдиката одразило се на колективно преговарање у целој привреди.

Остварени ниво права запослених у јавном сектору представља циљ који себи представници синдиката постављају у започетим преговорима и у реалном сектору. Финансијска ограничења и недовољна економска моћ послодаваца и постојећи законски оквир постављен у Закону о раду ограничава достизање нивоа привилегија који запослени остварују у Посебном колективном уговору за државне органе, Посебном колективном уговору за полицијске службенике, као и у посебним колективним уговорима за јавне службе – здравству, социјалној заштити, култури, основном и средњем образовању и др.

Колективно преговарање у јавним предузећима по својим специфичноастима и умеренијој улози државе у креирању пословне политике јавних предузећа добија карактер тврђег колективног преговарања у односу на преговарање са државним службеницима и јавним службама.

IV Посебним колективним уговорима уређују се значајна питања за запослене у јавном сектору и ствара се правна сигурност запослених у јавном сектору.

Колективно преговарање у јавном сектору (за државне органе и јавне службе) и поред ограничења предмета колективног преговарања има исти значај за преговарачке

стране, а то је постизање социјалног мира, остварења достојанства на раду, једнаке услове запошљавања, социјалну правду, заштиту на раду и показатељ је оживотворења социјалног дијалога.

Специфичност колективног преговарања у јавном сектору огледа се у чињеници да држава учествује и „одлучује“ у полазним предусловима и претпоставкама за колективно преговарање у јавном (и реалном) сектору - и то кроз обављање административног поступка регистрације синдиката и послодавца, утврђивања статуса репрезентативности синдиката и послодавца, а у фази потписаног колективног уговора –уписа усаглашеног колективног уговора у регистар и доношење одлуке о проширеном дејству колективног уговора који је покренут на предлог једне од страна потписника колективног уговора.

Може се извући закључак, да свеукупно посматрано су интереси учесника у социјалном дијалогу и на нивоу државних органа и јавних служби, врло често изразито супротни, али се ипак морају пронаћи одређени компромиси и задовољавајућа решења уважавајући специфичност радно правног односа у јавном сектору.

Управо се снагом преговарачких позиција и детаљног образлагања интереса сваког од учесника, постиже одређена равнотежа или се пак од неке стране указује на неодрживост датог решења и упозорава на лоше консеквенце и последице усвајања одређених решења.

Социјални дијалог произлази из права радника да буду укључени у преговоре са послодавцима и властима, о питањима која се односе на свет рада. Социјални дијалог подразумева да радници и послодавци имају право да буду представљени кроз своје организације, да се најбоља и најтрајнија решења постижу кроз сарадњу која је основ социјалне стабилности, равномерног раста и развоја, као и да постоје институција кроз које се конфликти решавају.

Кроз поступак колективног преговарања и спровођењем закључених колективних уговора државна управа сагледава потребе, захтеве, очекивања и реалне могућности уређења радно-правног положаја запослених, што може бити полазна иницијатива за темељније уређење права кроз измену законске регулативе.

10 ЛИТЕРАТУРА

1. British Standards Institution (2008) Whistleblowing Arrangements Code of Practice (Кодекс поступања у узбуњивању), Документ доступан за бесплатно преузимање – www.pcaw.org.uk/bsi; као и <http://www.pcaw.org.uk/cms/sitecontent/view/id/83/highlight/good+faith>.
2. Cleveland S. Why Internationals, labour Standards In. International Labour Standards, Globalization, Trade and Public policy, eds. Flanager R. I Gould V. Stanford 2003,
3. Clifton J.-Comin F.-Dijaz Fuentes, D.: Privatisation in the European Union, publicenterprises and intengration, Kluwe Academic Publisher, 2003., str 45-105 - види опширније Др М. Кларић, М. Николић Устројство јавних службиу Европском правном поретку, Зборник радова Правног факултета у Сплиту, год.48, 12011
4. Comparative Labour Law and Industrial Relations in Industrialised Market Economies, R. Blanpain (ed.), 5th ed., Deventer, Kluwer, 1997., Dobrosav Penrai,op.cit.str.61
5. Condh.ition and Arbitrat/on Procedures in Labour D/sputes, 1989.op.cit.str.7 Prema Liun-Cacnu. Preuzeto tz: Dobrosav Penrai,op.cit.str.61
6. Fiedziuk N.: Towards a More Refined, Economic Approach to Services of General Economic Interest, European Public Law, Vol 16, Issuse 2, p. 271-288. види опширније Др М. Кларић, М. Николић Устројство јавних службиу Европском правном поретку, Зборник радова Правног факултета у Сплиту, год.48, 12011
7. G.Arrigo & G.Casale, Glossary of Labaur Law and Industrial Relations, International Labour Organization, Geneva, 2005.
8. Gi Vraben, Административно право Француске, Службени лист СРЈ Београд, СИД, Подгорица, 2002,
9. Ibid Zimmer J. M. Decent Work with a Living Wage, Kluwer law International, 2008,
10. ILO (17.05.2009.). Ратификације за Словенију. NORMPLEX – Информациони систем о међународним стандардима рада.
11. Гнмер;и ради videli vi5e: *Se'minaire repiona} asien sur la pr'event/on et Je r'cgjement des confl/ls du trava/1*. Kevue inernational du TravaiL Geneve. no. 2, vCJL. Xo, I902; The Labour Relations Commission. *Anu.i! Report 1993*. Dublin. 1993, str. 19.
12. International Labour Convenntions ...op cit. Стр. 7 Службени лист ФНРЈ Међународни уговори 11/1958
13. K.Yokata International Standards of Freedom of Association for Trade Union Purposes, 1976.p.315
14. М. BERNACIAK, R. GUMBRELL-MCCORMICK & R HIMAN april 2014, Studija Sindikati u Evropi -Novi odgovori na teške trenutke Friedrich-Ebert-Stiftung Одељење за

централну и источну Европу Хирсхимастр. 28 | 10785 Берлин | Немачка
<http://www.fes.de/geverkschaften>, info.moe@fes.de

15. Maurice Hauriou, *Precis de droit administrative et de Droit general*, Paris, 1921,
16. Martin E. Risak University of Vienna based on the edition Rudolf Strasser, Konrad Grillberger, Robert Rebhahn ELL – Suppl. 365 (June 2010),
17. Manfred Weiss, Marlene Schmidt J.W. Goethe University, Frankfurt/Main ELL – Suppl. 366 (July 2010)
18. N. Vaticos, *Droit international du travail*, 2 izd... Paris, 1983.g. Pr. 248 citirani izvestaji MOR
19. P. Bejaković, G. Vukšić, V. Bratić "Veličina javnog sektora u Hrvatskoj", *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 2011, br. 1,
20. Richard T. Floyen, *Macroeconomics, Theories and Policies*, Macmilian, New York, 1990
21. Seminaire regionale, asiatique sur la prevention et le reglement des conflits du travail international du Travail Geneve.no.2 VCJI. XO, 1902; the Labour Relations Commission. Anu.i „Report“1993 Dublin. 1993,
22. Solomon M Schwarc, *Labor in the Soviet Union* praeger New York, Опширније види Предраг Јовановић, *Право на професионално удруживање запослених и послодаваца у Србији*, Часопис за теорију и праксу радног права,
23. Statistički godišnjak MOR za 1987. i 1988. godinu. Preuzeto iz: O. Clarke. *Industrial Conflicts: Perspectives and Trends; Comparative Labour Law and Industrial Relations in Industrialized Market Economies*, The Hague - London - Boston (Edited by R. Blainpain, 1990)
24. Tako Bertrand i Long (prema E. Pusić, *Nauka o upravi*, str. 4.) Z.R.Tomić *upravno pravo – 1995*, Агенција Драганић,
25. T.Treu – Italy, Wolters Kluwer –ELL –Suply 2016
26. В. М. Веисс, "Уплитање устава и закона о раду у Немачкој", *Компаративни закон о раду и политика часописа*, 2005,
27. Ен Нолз (En Noulz) и Брент Вилтон (Brent Vilton), *Вештине преговарања*, Унија послодаваца Србије, 2015,
28. Usp Clifton J. – Comin F. – Dijaz Fuentes, D.: *Privatisation in the European Union, publicenterprises and integration*, Kluwe Academic publisher, 2003.,
29. Usp. Fiedziuk N. :*Towards a More Refined, Economic Approach to Services of General Economic Interest*, *European Public Law*, Vol 16, Issue 2, p. 271-288. види опширније

- М. Кларић, М. Николић Устројство јавних служби у Европском правном поретку, Зборник радова Правног факултета у Сплиту, год.48, 12011
30. Wolfgang von Rihthofen, Инспекција рада, Водич за професију инспектора рада, COBISS-SR 119976429, ISBN 86-906557-1-9, ILO 2002. година
 31. Александар Балтић, Милана Деспотовића, Основи радног права Југославије (Савремена администрација, Београд, 1978,
 32. Александар Петровић – Међународни стандарди рада Ниш, 2010. године стр. 96
 33. Александар Петровић, Међенародни стандарди рада Ниш 2009, Центар за публикације Правни факултет Ниш,
 34. Антон Равнић, Основе радног права – домаћег, успоредног и међународног- Правни факултет у Загребу 2004,
 35. Б. Радић, Штрајк – право радника у законодавству Републике Српске, Златибор 2009, Социјална права и економска криза, Часопис за радно и социјално право
 36. Бојан Урдаревић, Утицај глобализације на међународне радноправне стандарде, докторска дисертација 2011.године
 37. Боривоје Шундерић, Право Међународне организације рада, Београд 2001,
 38. Боривоје Шундерић, Радно право (приручник за полагање правосудног испита), треће издање, Београд, 2011,
 39. Борис Љубановић, Управни уговори и управно судовање, Зборник радова Правног факултета у Сплиту, год. 47, бр. 1-2010
 40. Борис Љубановић, *Управни уговори и управно судовање*, Зборник радова Правног факултета у Сплиту, год. 47, бр. 1-2010, стр. 45. Наведено према: Дејан Миленковић, *Управни уговори- теорија, законодавство, пракса*, Центар за јавну управу, локалну самоуправу и јавне политике ФПН, Чигоја штампа, Београд, 2014,
 41. Борковић, И. Управно право, Народне новине, 2002,
 42. Борковић, И: *Управно право*, Народне новине, 2002. Стр, 11, усп. И Крбек И. :*Управно право*, друга књига *Организација јавне управе*, Тисак и наклада југословенске штампе д.д., Загреб 1932. Ст.13-14; Наведено према Мирко Кларић, *Устројство јавних служби у Европском правном поретку*, Зборник радова Правног факултета у Сплиту, год. 48, 1/2011,
 43. Бранко А. Лубарда – Правни положај државних службеника, часопис Правни живот, бр.11/2006,
 44. Бранко А. Лубарда, Европско радно право, ЦИД Подгорица, 2004.

45. Бранко А. Лубарда, Радно право, расправа о достојанству на раду и социјалном дијалогу, Београд, 2012.
46. Бранко Лубарда, Решавање колективних радних спорова - методи и институције, Београд, 1998,
47. Весна Симовић - Колективно преговарање у међународним стандардима и позитивним прописима у Црној Гори - Публикација рађена у издању Социјалног савјета Црне Горе, октобар, 2011. године
48. Владимир В. Водинелић, Јавно и иприватно право, ЈП Службени гласник 2016.
49. Владимир В. Водинелић, Управни уговор – између прихватања и одбијања, правни живот, бр. 11-12, 1993.
50. Влајко Брајић Радно право, Савремена администрација, Београд, 2001
51. Г. Вукадиновић, Правна држава као идеја, Коста Митровић, докторска дисертација 2. Правни факултет Ниш
52. Г. Илић-Попов, Ђ. Павловић Лексикон јавних финансија, Завод за унапређење и рентабилност пословања, Београд, 2003
53. Д. Вујасиновић Дучић, М. Шошић, Р. Брајковић, С. Киковић, С. Будимчевић, *Истраживање о мирном решавању радних спорова у Београду, Новом Саду и Нишу (с посебним освртом на пољопривреду, прехранбену, дуванску индустрију и водопривреду, грађевинску и индустрију грађевинског материјала, хемију и неметале)*, СР-каталогизација у публикацији Народне библиотеке Србије, Београд, 2013,
54. Д. Паравина, Међусобна условљеност обавеза и права из радног односа, Радно и социјално право, бр. 3-6/1998,
55. Д. Паравина, *Међусобна условљеност обавеза и права из радног односа*, Радно и социјално право, бр. 3-6/1998, наведено према Бранко Лубарда, *Решавање колективних радних спорова-методи и институције*, Београд, 1998. године
56. Душан Паравина Радно право, ЈП Службени гласник Београд, 1998. године,
57. Данило Ромчевић - Гарантовање слободе синдикалног удруживања као основног социјалног права у условима светске економске кризе –Часопис за теорију и праксу адног и социјалног права бр.1, 2009 година, XIII
58. Дарко Маринковић – Мирно решавање колективних радних спорова, Приручник Београд, Републичка агенција за мирно решавање радних спорова, 2008. године,
59. Дарко Маринковић, Свет рада – стари изазови у новом добу, 2012. година, Висока струковна школа за предузетништво, Београ

60. Дејан Миленковић *Правна природа управних уговора*, Правни живот, бр. 11-12, 1993, стр. 2131. Наведено према: Дејан Миленковић, *Управни уговори- теорија, законодавство, пракса*, Центар за јавну управу, локалну самоуправу и јавне политике ФПН, Чигоја штампа, Београд, 2014,
61. Дејан Миленковић, *Јавна управа одабране теме*, Чигоја штампа ФПН, Београд, 2013
62. Дејан Миленковић, *Управна делатност и право јавних служби (Појам и правна природа јавних служби)*, магистарски рад, Универзитет у Београду, Правни факултет Београд 1998. година,
63. Дејан Миленковић, *Управни уговори – теорија, законодавство, пракса*, Центар за јавну управу, локалну самоуправу и јавне политике, Београд, 2014,
64. Драгољуб Кавран, *Управни уговори обележија, врсте и развој*, Правни живот, бр. 11-12, 1993.
65. Ђулабић В. В. *Повеља јавних служби као покушај подизања квалитета јавне управе и јачање улоге грађанина*, зборник Правног факултета у Загребу, , бр. 1, 2006,
66. Живко Кулић, *Индустријски односи*, Београд 2008. године
67. Живко Кулић, Јелена Вуковић и Вук Кулић -*Приступање колективном уговору, Радно и социјално право*, часопис за теорију и праксу радног и социјалног права, 1/2016,
68. Зоран Лончар, *Правни положај покрајинских службеника*, Радно и социјално право, XVI, 1/2012
69. Зоран Р. Томић, Вера Бачић – *Коментар Закона о општем управном поступку са судском праксом и регистром појмова*, Београд 1999
70. Зоран Р. Томић, *Коментар Закона о општем управном поступку*, ЈП Службени гласник 2017
71. Зоран Р. Томић, *Управно право*, издавачка агенција „Драганић“ Београд 1995. ГИСМН 86-41-0051-3
72. Зоран Стојиљковић, Зоран Ристић, Бранислав Јовановић, *Социјални дијалог*, Београд 2010.
73. Зоран Стојиљковић, *Карактер и функције државе*, Београд 2010. године, Факултет политичких наука Универзитета у Београду, ентар за демократију,

74. Зоран Стојиљковић, Срећко Михајловић, *Стање социјалног дијалога у Србији после двадесет година транзиције*, Swiss Labour Assistance, Београд, 2010,
75. Зоран Томић, Правна природа управних уговора, Правни живот бр. 11 – 12, 1993. .
76. Зоран Томић, Добросав Миловановић, Вук Цуцић, Управни поступак – приручник за полагање државног стручног испита – Београд, 2017,
77. Иво Крбек, Основи управног права ФНРЈ, Загреб 1957.
78. Иво Крбек, *Основи управног права ФНРЈ*, Загреб, 1957, стр. 382. Наведено према: Дејан Миленковић, *Управни уговори- теорија, законодавство, пракса*, Центар за јавну управу, локалну самоуправу и јавне политике ФПН, Чигоја штампа, Београд, 2014,
79. Иво Крбек, *Управно право ФНРЈ I*, Београд, 1955,
80. Истраживање о мирном решавању радних спорова у Београду, Новом Саду и Нишу (с посебним освртом на пољопривреду, прехранбену, дуванску индустрију и водопривреду, грађевинарство и индустрију грађевинског материјала, хемију и неметале), СРП – каталогизација у публикацији Народна библиотека Србије Београд 331.109.6(497.11):/Дивна Вујасиновић Дучић... и др. 2013. г. Београд
81. К. Yokata International Standards of Freedom of Association for Trade Union Purposes, 1976.
82. Кларић, М. *Ново европско схватање јавних служби*, Правни факултет у Загребу, Загреб , 2008.
83. Конвенција о правима радника на организовање и на колективне преговарање 98 – члан с. Тач 1) Рајко Косановић –Синдикалне теме, Радничка штампа Београд, 2009. Г. ISBN678-86-7073-125-7
84. Коста Митровић, Правна држава као идеја и етичка вредност, докторска дисертација Правни факултет Ниш 2016.године;
85. Крбек И., Управно право, друга књига Организација јавне управе, Тисак Наклада југословенске штампе, д.д. Загреб 1932.
86. Леон Диги, Преображај јавног права (1913) Геца Кон, Београд, 1929.
87. Лозина Д.:*Солидарност као принцип интеграције*, магистарски рад, Правни факултет у Загребу, Загреб, 1985.; Наведено према Мирко Кларић, *Устројство јавних служби у Европском правном поретку*, Зборник радова Правног факултета у Сплиту, год. 48, 1/2011,

88. Лозина Д: Солидарност као принцип интеграције, магистарски рад Правни факултет у Загребу, 1985.
89. Љубодраг Пљакић, Судска заштита државних службеника у управном спору, Радно и социјално право, I/2013 Београд,
90. М. Кларић, М. Николић Устројство јавних служби у Европском правном поретку, Зборник радова Правног факултета у Сплиту, год. 48. 12011
91. М. Трајковић, Вредносни приступ савременој правној држави, Правни живот VI, Ниш 2008. године
92. Маринко Учур, *Врела раднога права и промјене у радним односима*, Правни факултет у Риједи, Ријека, 1996., стр. 287. и др. Наведено према: Весна Симовић, *Колективно преговарање у међународним стандардима и позитивним прописима у Црној Гори*, Социјални савет Црне Горе, 2011,
93. Маринко Учур, *Врела раднога права и промјене у радним односима*, Правни факултет у Риједи, Ријека, 1996.,
94. Мартин Е. Рисак Blainpain R. /2012 / *Belgim*, Walters Kluwer Law&Business, The Hague, p. 165 Onda samo menjas imena autora i godinu.
95. Миливоје Ч. Марковић, Првна држава, 1939, Увод у право-хрестоматија –грађа за испит, Универзитет у Београду, Правни факултет Београд, 1992. г.
96. Милорада Мијатовића Рецензија Р. Косановић, С. Пауновић, *Колективно преговарање*, НИП "Радничка штампа", Београд, 2010,
97. Мирко Кларић, Устројство јавних служби у Европском правном поретку, Зборник радова Правног факултета у Сплиту, год. 48, 1/2011,
98. Сенад Јашаревић, докторска теза
99. Никола Тинтић, *Основи радног права*, Загреб, 1955.
100. Никола Тинтић, *Радно и социјално право*, Књига прва: Радни односи, Народне новине, Загреб, 1969. Наведено према: Весна Симовић, *Колективно преговарање у међународним стандардима и позитивним прописима у Црној Гори*, Социјални савет Црне Горе, 2011.
101. Никола Тинтић, *Радно и социјално право*, Књига прва: Радни односи, Народне новине, Загреб, 1969.

102. П. Димитријевић Организација и функционисање управе у самоуправном систему, Београд,
103. П. Димитријевић, Организација и методи рада јавне управе, I Београд, 1959, стр 6-7, и Јавна управа, Ниш, 1964,
104. П. Димитријевић, Организација и методи рада јавне управе, I Београд, 1959, стр 6-7, и Јавна управа, Ниш, 1964, стр.6, Организација и функционисање управе у самоуправном систему, Београд, 1964.
105. П.Јовановић, Учешће запослених у управљању предузећем, оп. Цит, Д. Јовановић, оп.цит, стр 9; С, Михаиловић, оп.цит,
106. Павле Димитријевић, *Јавна управа*, Ниш, 1964.
107. Павле Димитријевић, *Јавна управа*, Ниш, 1964. Стр.13-14, Дејан Миленковић, *Јавна управа одабране теме*, Чигоја штампа ФПН, 2013.
108. Павле Димитријевић, Преображај јавних служби у југословенском праву, Београд, 1982.
109. Павлу Димитријевић, Преображај јавних служби у југословенском праву, Београд, 1982. стр. 4-5 и допуњена најновијом фазом у развоју јавних служби која отпочиње по доношењу Устава Србије (1990), односно Устава Савезне Републике Југославије (1992), којим се у позитивно право поново враћа наведени појам.Класификација обухвата од тачке од 1-5.
110. Правна енциклопедија том 2 „Савремена администрација“ Београд, 1985. Стр. 1219
111. Предраг Димитријевић, *Извршење управних уговора*, Правни жиивот, бр. 11-12, 1993, стр. 2252. Наведено према: Дејан Миленковић, *Управни уговори- теорија, законодавство, пракса*, Центар за јавну управу, локалну самоуправу и јавне политике ФПН, Чигоја штампа, Београд, 2014,
112. Предраг Димитријевић, *Извршење управних уговора*, Правни жиивот, бр. 11-12, 1993,
113. Предраг Јовановић - Право на професионално удруживање запослених и послодаваца у Србији-Радно и социјално право, бр. 1/2009 Часопис за теорију и праксу радног и социјалног права
114. Предраг Јовановић -Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, 4/2014

115. Предраг Јовановић, Грађа за колективно радно право Србије, Удружење за радно и социјално осигурање Србије, 2009. Зборник радова са Саветовања правника
116. Предраг Јовановић, Колективно преговарање као начин регулисања радних односа, Правни живот , том III, бр.11/1997,
117. Предраг Јовановић, Отворена питања код колективних права запослених у светлу актуелних промена у радном законодавству, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду 4/2014
118. Предраг Јовановић, *Право на професионално удруживање запослених и послодаваца у Србији*, Радно и социјално право, XIII (I/2009)
119. А. Балтић, М. Деспотовић, Основи радног права Југославије, Савремена администрација, Београд, 1978,
120. Пусић, Е.: *Наука о управи*, Школска књига, Загреб, 1993., стр. 84-86; Наведено према Мирко Клариф, *Устројство јавних служби у Европском правном поретку*, Зборник радова Правног факултета у Сплиту, год. 48, 1/2011, стр. 91
121. Р. Биспинцк и Т. Сцхултен, "Децентрализација немачког колективног преговарања? Актуелни трендови и процене из перспективе Вијећа радова и кадрова ", ВСИ-Миттеилунген, посебна емисија 2003,
122. Радоје Брковић, Бојан Урдаревић, Александар Антић, Практикум за радно и социјално право, Правни факултет , Крагујевац 2016
123. Радомир Д. Лукић, Будимир П. Кошутић, Увод у право, Београд 2008.
124. Рајко Косановић, С. Пауновић, (НЕ) поштовање права запослених у условима економске кризе, 2009, Златиборски дани
125. Рајко Косановић, Сања Пауновић, Колективно преговарање, НИП "Радничка штампа", Београд, 2010,
126. Рајко Косановић, Синдикалне теме, НИП "Радничка штампа", Београд, 2009,
127. Ратификација наведених Конвенција МОП - опширније Предраг Јовановић - «Службени лист СФРЈ», бр.14/1982., као и у Препоруци бр163 О колективном преговарању
128. С. Јашаревић, *Партиципација према правним стандардима МОП, ЕУи Србије, Радно и социјално право . 1/2009*

129. Сенад Јашаревић – Решавање радних спорова мирним путем у теорији и пракси – Докторска дисертација, Универзитет Нови Сад, Правни факултет у Новом Саду, 2000.
130. С.Михаиловић, З.Стојиљковић, *Стање социјалног дијалога на локалном нивоу у Србији*, Schweizerisches Arbeiterhilfswerk, Oeuvre suisse d'entraide ouvriere(аксенат на лево)re, Swiss Labour Assistance, Београд, 2006.
131. Стојиљковић, З. Ристић, Б. Јовановић, Социјални дијалог, Београд 2010, УГС Независност,
132. С.Пауновић, Д.Мишљеновић, Р.Косановић, Љ.Жигмунд –Колективни уговори код послодаца у Републици Србији –Канцеларија МОР-а у Београду, 2013
133. Секула Новаковић, Новине у закону о државним службеницима, Часопис Радно-правни саветник, број 10/2017, Пословни биро ДОО, Београд, 2017,
134. Славка Миладиновић Појам и правна природа поверења јавних овлашћења *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, Графичка радна организација "Просвета", Ниш, 1983.
135. Славољуб Поповић, Управни право - студије и чланци, Београд, 1973,
136. Славољуб Поповић, *Управни право-студије и чланци*, Београд, 1973, стр. 131. Наведено према: Дејан Миленковић, *Управни уговори- теорија, законодавство, пракса*, Центар за јавну управу, локалну самоуправу и јавне политике ФПН, Чигоја штампа, Београд, 2014,
137. Срећко Михаиловић, консултант* Центар за развој синдикализма „Регистрација и репрезентативност синдиката Србије- индиције о синдикалном мњењу а у оквиру пројекта Министарства рада и социјалне политике „Унапређење поступка вођења регистра синдиката“ који је део ширег пројекта „Подршка реформи државне управе у Србији 2010-2013“ финасиран од Шведске организације SIDA
138. Стеван Лилић, *Административни уговори и јавне службе*, Правни живот бр. 11-12 1993. Стр. 2141; Владимир В. Водинелић , *Управни уговор – између прихватања и одбијања*, Правни живот , бр.11-12, 1993.
139. Стеван Лилић, Организациони појам управе, Правни зборник часопис за правну теорију и праксу, бр. 2-3/95, Подгорица 1995.г.

140. Стеван Лилић, *Органски појам управе*, *Анали Правног факултета у Београду*, бр. 1-4, 1983, стр. 487-494; Дејан Миленковић, *Јавна управа одабране теме*, Чигоја штампа ФПН, Београд, 2013.
141. Стеван Лилић, *Органски појам управе*, *Анали Правног факултета у Београду*, бр. 1-4, 1983,
142. Стеван Лилић, *Управно право*, Београд, 1998,
143. T.Treu – Italy, Wolters Kluwer –ELL –Suply 2016

ЗАКОНИ:

1. Устав Републике Србије („Службени гласник РС“ бр. 98/06)
2. Закона о општем управном поступку („Службени лист СРЈ РС“, бр. 33/97 и 31/01 и „Службени гласник РС“, бр. 30/10)
3. Закона о општем управном поступку („Службени гласник РС“ бр. 18/06)
4. Закон о основним правима из радног односа („Сл. лист СФРЈ“ бр. 60/89, 42/90 и „Сл. листу СРЈ“, бр. 42/92, 24/94)
5. Закон о државној управи („Службени гласник РС“, бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010 и 99/2014),
6. Закон о раду („Сл. Гласник РС“, бр. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13, 75/14 и 13/17)
7. Закон о мирном решавању радних спорова, ("Сл. гласник РС", бр. 125/04 и 104/09)
8. Закон о уређењу судова ("Сл. гласник РС", бр. 116/08, 104/09, 101/10, 31/11 - др. закон, 78/11 - др. закон, 101/11, 101/13, 106/15, 40/15 - др. закон, 13/16 и 108/16),
9. Закона о Агенцији за борбу против корупције („Службени гласник РС“ бр. 97/08, 53/10, 66/11-одлука УС, 67/13-одлука УС, 8/15-одлука УС)
10. Закон о колективним уговорима („Службени гласник РС", број 60/90)
11. Закон о радним односима („Службени гласник РС", број 55/96, 28/01)
12. Закон о националној академији за јавну управу (усвојен 17.10.2017. године „Службени гласник РС“ бр. 94/17)
13. Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе („Службени гласник РС“ бр.21/16)
14. Закон о јавним предузећима („Службени гласник РС“ бр.15/16)
15. Закон о предузећима (Службени гласник СРЈ бр.29/96, 33/96, 29/97, 59/98,77/99,36/02)
16. Резолуцији Народне скупштине Републике Србије о законодавној политици („Службени гласник РС”, број 55/13)
17. Акционом плану за спровођење Стратегије регулаторне реформе и унапређења система управљања јавним политикама за период од 2016. до 2017. године („Службени гласник РС”, број 8/16)
18. Универзална декларација о људским правима,

19. Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима из 1966 ОУН
20. Повеља о основним правима ЕУ
21. Конвенција МОП-а бр. 154 о колективном преговарању, 1981. година
22. Међународна организација рада, Препорука број 91, 1951. година
23. Конвенција МОП-а о синдикалним слободама и заштити синдикалних права број 87, 1948. година
24. Закон о потврђивању Ревидиране европске социјалне повеље („Службени гласник РС – Међународни уговори“, бр.42/09)
25. Пословник о раду Владе, ("Сл. гласник РС", бр. 61/06 - пречишћен текст, 69/08, 88/09, 33/10, 69/10, 20/11, 37/11, 30/13 и 76/14)
26. Правна енциклопедија том 2 „Савремена администрација“ Београд, 1985.
27. Закон о штрајку, ("Сл. лист СРЈ", бр. 29/96 и "Сл. гласник РС", бр. 101/2005 - др. закон и 103/2012 - одлука УС)
28. Закон о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору („Службени гласник РС“, бр. 68/15 и 81/16 – одлука УС) члан 1. став 2.
29. Општи колективни уговор, ("Сл. гласник РС", бр. 50/2008, 104/2008 - Анекс I и 8/2009 - Анекс II),
30. Посебан колективни уговор за полицијске службенике („Службени гласник РС“, бр.22/15 и 70/15-Анекс)
31. Посебан колективни уговор за државне органе, ("Сл. гласник РС", бр. 25/15 и 50/15)
32. Закон о потврђивању ревидиране европске социјалне повеље, („Службени гласник РС - Међународни уговори“, бр. 42/09)
33. Закон о платама у државним органима и јавним службама („Сл. гласник РС“, бр. 34/01,62/06 – др. Закон 116/08 – др. Закон, 92/11, 99/11 – др. Закон, 10/13,55/13,99/14),
34. Закон о државним службеницима („Сл.гласник РС“, бр. 79/05, 81/05 – испр., 83/05 – испр. 64/07, 67/07 – испр. 116/08, 104/09 и 99/14)
35. Законом о уређењу судова („Сл. Гласник РС“, бр. 116/2008, 101/2010, 104/2009, 31/2011 – др закон, 78/2011 – др закон, 101/2011, 101/2013, 106/2015, 40/2015 – др закон 13/2016 и 108/2016)
36. Закон о министарствима („Службени гласник РС“, бр. 44/14, 14/15 и 54/15)

37. Закон о буџетском систему („Службени гласник РС“, бр. 54/09, 73/10...101/11, 93/12, 62/13- испр. 108/13, 142/14, 68/15 – др закон, 103/15 и 99/16)
38. Правилник о регистрацији колективних уговора („Службени гласник РС“, бр. 45/15)
39. Закон о полицији („Службени гласник РС“, бр. 6/16),
40. део из мишљења Министарства рада и социјалне политике, број 011-00-418/2012-02 од 29.01.2013. године;
41. део из мишљења Министарства рада и социјалне политике, број 011-00-248/2009-02 од 09.04.2009. године

САЈТ

1. Драган Багић, одсек за социологију, Филозофски факултет у Загребу, Детерминистички или обични каос, обележја колективног преговарања у Републици Хрватској,
<http://www.kolektivni-ugovori.info/wp-content/uploads/2016/03/Deterministicki-ili-obicni-kaos-obiljezja-sustava-kolektivnog-pregovaranja-u-RH.pdf>
2. Савез самосталних синдиката за град Зрењанини општине
<http://www.sindikatzrenjanin.org/pojam%20ind.%20i%20kol.%20radnog%20odnosa.html>
приступила 8.1.2018.године
3. П. Бејаковић, Г.Вукшић, В.Братић, Величина јавног сектора у Хрватској – латиница курзив, Хрватска и компаративна јавна управа год 11. (2011.) бр. 1, стр. 99-125, <http://www.iju.hr.HJUHJU> preuzimanje_files 2011-1%2004%20Bejakovic.pdf
4. Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима је усвојен и отворен за потписивање и ратификовање, или приступање, резолуцијом Генералне скупштине Уједињених нација 2200 А(XXII) од 16. децембра 1966. године.
<http://www.ljudskaprava.gov.rs/sh/node/19967> -приступила 15.12.2017. г.
5. Интернет адреси МОП (www.ilo.org) у tkstu : About the ILO, Social dialogue.
6. Јачање бипартитног партнерства кроз заједнички рад на колективном преговарању (HR.S 1 02-0002) Komparativna analizasustava kolektivnog pregovaranja i sadržaj kolektivnih ugovora u Austriji i Češkoj, Hrvatskoj, Sloveniji i Švedskoj naći još HTTP//

7. Јово Дробњаk, *Јавни сектор је темељ друштва и генератор његовог развоја*, доступно на: <https://www.makroekonomija.org/0-raniji-autori-i-citati/z-jovo-drobnjak/javni-sektor-je-temelj-drustva-i-generator-njegovog-razvoja/> (приступила 15.11.2017.)
8. Marina Kesner-Škreb, *Državni sektor*, *Finansijska teorija i praksa*, 2006, 30 (1), 93-94, доступно на: <http://www.ijf.hr/pojmovnik/sektor.htm> (приступила 15.11.2017.)
9. Александар Марковић, *Колективно преговарање и колективни уговор*, доступно са: <http://www.nezavisnost-beoel.rs/?p=175>, (приступила 1.12.2017.)
10. Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Републичкој агенцији за мирно решавање радних спорова-2015, доступно на: http://www.ramrrs.gov.rs/?page_id=458&lang=la (приступила 3.јуна 2017.)
11. Информатор о раду Републичког социјално економског савета –стр.4. <http://www.socijalnoekonomskisavet.rs/cir/dokumenta%20saveta/Informator%20o%20radu%20SES%20RS%2031.12.2017.pdf> приступила 28.8.2017.г.
12. **Informacije o reprezentativnosti sindikata:** <http://e-uprava.gov.si/e-uprava/dogodkiPoslovni.euprava?zdid=1403&sid=1220>
13. Social Agreement of April 2003 for the period 2003-2005. <http://www.gov.si/mddsz>,
14. Ministry of Labour, Slovenia, **Tako je pomenuto savelovanje u Dablinu iz 1993. podine predstavljalo. u stvari. razmenu okustava predstavnika Agencije za radne odnose {Severna Irska). Savetodavne službe za mirenje i arbitražu - ACAS (Velika Iritanija) i Kederalne službe za posredovanje i mirenje - FMCS (SAD),**
15. Worker Participacion, EL:Tough Choiss for Unions, UK 2007. Интернет: <http://www.econ.unt.edu/levis/wkrpart.html>;
16. П.Јовановић, *Учешће запослених у управљању предузећем*, оп. Цит, стр. Стр. 35, Д. Јовановић, оп.цит, стр 9; С, Михаиловић, оп.цит, стр. 4 С. Јашаревић, *Партиципација према правним стандардима МОП, ЕУи Србије, Радно и социјално право*, 2009.
17. Рајко Косановић, *Достојанство на раду уместо достојанственог рада* - <https://naslovi.net/2015-10-19/danas/dostojanstvo-na-radu-umesto-dostojanstvenog-rada/17120708> –приступила 9.1.2018. године
18. *Collective Bargaining in the Public Services – A Way Forward*, ILO 2013
19. Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима је усвојен и отворен за потписивање и ратификовање, или приступање, резолуцијом Генералне

скупштине Уједињених нација 2200 А(XXII) од 16. децембра 1966. године. Пакт је ступио на снагу 3. јануара 1976. године када је потребних 35 држава депоновало инструменте о ратификацији или приступању. Пакт је међународни инструмент о људским правима легислативног карактера. Његовим одредбама утврђена су индивидуална и колективна права и одређене мере за надзор над њиховим поштовањем. <http://www.ljudskaprava.gov.rs/sh/node/19967> -приступила 15.12.2017

20. Агенције за борбу против корупције <http://www.acas.rs/izvestaji/informator/?pismo=lat-Извештај> о раду за 2017. годину, приступила 22.1.2018. године
21. Јово Дробњак, Јавни сектор је темељ друштва и генератор његовог развоја, доступно на: <https://www.makroekonomija.org/0-raniji-autori-i-citati/z-jovo-drobnjak/javni-sektor-je-temelj-drustva-i-generator-njegovog-razvoja/> (приступила 15.11.2017.)
22. <http://www.enciklopedija.hr/natuknica.aspx?id=30315> приступила 11.8.2017. године
23. <http://www.rp.ombudsmanapv.org/index.php/2012-11-27-20-08-51/obrazovanje/11-pravo-na-obrazovanje>
24. Видети више на интернет адреси МОП (www.ilo.org) у тексту: about the ILO, Social dialogue
25. Статистички годишњак МОП за 1987. И 1988. Годину. Преузето из: O.Clarke.Industrial! ConfHci: Perspectives and Trends; Comparative Labour Law and Industrial Relations in Industrialized Market Economies, The Hague – London – Boston (Edned by R. Blainpain, 1990. Str. 185-186.
26. International Labour Conventtions... оп cit. стр. 7 Службени лист ФНРЈ Међународни уговори 11/1958
27. Видети више на интернет адреси МОП(www.ilo.org) у тексту: About the ILO, Social dialogue
28. Светска банка Socio economic indicators, доступно на сајту <http://data.worldbank.org/contry/serbija>(приступљено дана 18.10.2013. год.)
29. Републички завод за статистику (РЗС) Анкета о животном стандарду, 2002-2007, Републички завод за статистику Београд
30. Међународна организација рада

