

*Др Предраг Јовановић, редовни професор  
Универзитет у Новом Саду  
Правни факултет у Новом Саду*

## ОТВОРЕНА ПИТАЊА КОД КОЛЕКТИВНИХ ПРАВА ЗАПОСЛЕНИХ У СВЕТЛУ АКТУЕЛНИХ ПРОМЕНА У РАДНОМ ЗАКОНОДАВСТВУ\*

**Сажетак:** *Актуелним изменама и дојунама радног законодавства из 2014. године нису извршене квалитативне промене у сфери колективних права запослених, односно поводом синдикалних слобода и права, колективне преговарања и партиципације запослених у одлучивању. Простора за то је било на темељу међународних конвенција рада, како оних које смо ратификовали, тако и оних које нисмо ратификовали али које нуде ваљане правце за промене у сфери наведених права. То нарочито важи за сферу колективне преговарања, а у којој данас има многе оштрих промена која резултирају чињеницом да је то преговарање у дубокој кризи, тј. да колективни уговори о раду све више изостају из правног поретка, као најважнији аутономни акти регулисања радних односа. У раду се нуде и могућа решења за превазилажење наведене кризе.*

**Кључне речи:** *Запослени, послодавци, радни односи, синдикална права, социјални дијалог, колективни уговори о раду, партиципација запослених у одлучивању*

### 1. Увод

Стање колективних права запослених, у светлу актуелних промена у радном законодавству,<sup>1</sup> није значајно измењено у односу на раније стање. Ово зато, јер промене нису квалитативне природе. Другим речима, потреба за квалитативним променама у радном законодавству и даље постоји. То потврђује и чињеница да се управо ради на доношењу кодекса закона о раду. Унутар тог кодекса своје место би, свакако, морала да нађу и сва ко-

---

\* Рад је део истраживања на пројекту «Теоријски и практични проблеми стварања и примене права (ЕУ и Србија)» у 2014. години, а чији је носилац Правни факултет Универзитета у Новом Саду.

<sup>1</sup> У светлу измена и допуна Закона о раду, “Сл.гл.РС”, бр.75/2014.

лективна права запослених. Прецизније речено, сматрамо да би свако колективно право могло бити покривено и одговарајућим прописом, јер су та права од изузетног правно-социјалног значаја за систем радних односа у целини (регулисање, остваривање и заштита и самих индивидуалних права запослених, у великој мери зависи од функционисања колективних права). Дакле, требало би имати посебне законе који ће регулисати синдикалне слободе и права и запослених и послодаваца (закон о синдикалном удруживању и деловању запослених и послодаваца); закон о колективном преговарању (који би третирао и материју спорова и њиховог решавања у вези са тим); закон о учешћу (партиципацији) запослених у одлучивању; донети нови закон о штрајку запослених, који би третирао и материју локаута – као средства притиска у рукама послодаваца. Постојеће фрагментално третирање колективних права путем посебних прописа, или унутар системских прописа, није дало задовољавајуће резултате. На пример, имамо Закон о штрајку, и то дуго времена, Закон о мирном решавању радних спорова, али то су прописи који решавају последице неадекватног функционисања и ексцесне ситуације у функционисању колективних права запослених. Међутим, ради се о потреби превентивног деловања, односно да не долази до ексцесних ситуација. Када би потпуније регулисали и сврсисходније остваривали остала колективна права – право на синдикално деловање; право на колективно преговарање; право на учешће у одлучивању, мање би долазило до ексцесних ситуација, па би било и мање потребе за штрајковима, мање спорова које треба решавати на овај или онај начин итд.<sup>2</sup>

Са друге стране, наведена колективна социјално-економска права су правни темељ индустријске демократије. Потребе за јачањем индустријске демократије, на темељу јачања колективних права запослених и послодаваца, мотивисана су не само разлозима националне природе (јачање индустријске демократије као саставног дела политичке демократије), већ и разлозима јачања «међународне узајамности»<sup>3</sup> у обезбеђивању економских и социјалних права (разлози везани за процесе глобализације у свету рада).

## 2. Право на синдикално организовање и деловање

**2.1.** Промене које се односе на обавезу послодавца да обезбеди техничко-просторне могућности, оним синдикатима који *окуљвају* запослене код послодавца (чл.210.) могу допринети сврсисходнијем коришћењу син-

---

<sup>2</sup> О стагнацији индустријске демократије код нас види детаљније: П. Јовановић, Актуелне потребе даљег развоја радног законодавства Србије, «Зборник радова Правног факултета у Новом Саду», бр. 3/2012, стр. 93 и даље.

<sup>3</sup> Види: др Родољуб Етински, Културни релативитизам и универзалност људских права: покушај правне анализе, «Зборник радова Правног факултета у Новом Саду», бр. 1/2009, стр. 41.

дикалних слобода и права. Ово због тога, јер у пракси има и злоупотреба тих слобода и права, односно запажа се тенденција да се синдикати код послодавца оснивају примарно из разлога да синдикални представници тих синдиката уживају заштиту предвиђену законом, а не да врше синдикалну мисију. Ипак, израз **окућљају** није довољно прецизан. Тај израз може да има своју статичну и своју функционалну страну. Статичну страну треба везивати за испуњење **услова** да би се синдикат основао и регистровао, а као таква ова страна треба бити квантификована (синдикат има или окупља 10, 20, 30 запослених, или окупља 5%, 10% од укупног броја запослених итд.). Мада таква квантификација управо недостаје у нашем радном законодавству. Функционална страна је везана за вршење синдикалних активности (окупља свремена на време своје чланство у потреби обављања појединих активности). Вероватно је законодавац мислио на функционалну страну наведеног израза, имајући у виду циљ према коме је наведена одредба усмерена. Али, можда је требало додати да се овде мисли на синдикате који не само **окућљају**, већ и **делују -обављају синдикалне функције** код послодавца, што би требало да буде **услов** за обавезу послодавца да им обезбеди услове за то деловање, односно рад.

**2.2.** У вези са правом на плаћено одсуство, Закон о раду разликује пет врста синдикалних представника. *Прво*, то је **представник синдиката** који обавља синдикалну функцију (чл.211.ст.1.). *Друго*, то је **лице овлашћено за заступање и представљање** репрезентативног синдиката (чл.211.ст.2.). *Треће*, то је **председник подружнице и члан органа синдиката** (чл.211.ст.3.).<sup>4</sup> *Четврто*, то је **синдикални представник овлашћен за колективно преговарање** (чл.212.). *Пето*, то је **синдикални представник који је одређен да заступа запосленог у радном спору** (чл.213.). А заправо, све су то **овлашћени представници синдиката**, односно представници који заступају или представљају синдикалну организацију на интерном плану – на нивоу послодавца (или у подружници, на нивоу неког организационог дела послодавца), у вршењу синдикалних активности, или на екстерном плану – ван послодавца, те који своја овлашћења црпе из статута синдиката као општег акта, или на основу појединачних аката (одлука, решења) надлежних органа.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> У смислу чл.211.ст.3. Закона о раду, председник подружнице и члан органа синдиката (и репрезентативног и нерепрезентативног) имају право на 50% плаћених часова у односу на часове које Закон даје лицима овлашћеним за заступање и представљање репрезентативног синдиката.

<sup>5</sup> Синдикални представници на основу појединачних аката могу бити ангажовани за колективно преговарање; за заступање запосленог у радном спору; за обављање послова у оквиру одређених пројеката у које је укључен синдикат; за утврђивање и спровођење програма едукације-учешће на семинарима, курсевима за оспособљавање итд.

Међу свим наведеним овлашћеним синдикалним представницима, могли бисмо, даље, разликовати привилеговане и остале представнике. Привилеговани су они чије право на плаћеноодсуство конституише и квантифицира сам Закон (макар у минималном обиму, а може се повећати колективним уговором или посебним споразумом).. То су лица овлашћена за засиујање и ѡредсиављање реѡрезентиѡивноѡ синдикаѡа и ѡредседник ѡдружнице и члан орѡана синдикаѡа. Остали представници имаће право на плаћено одсуство, ако је то предвиђено колективним уговором или посебним споразумом, што значи зависно од воље преговарача. Ту спадају и синдикални представници синдиката који нису репрезентативни.

Наиме, када су у питању синдикати код послодавца који нису репрезентативни, њиховим лицима овлашћеним за заступање и представљање Закон ништа не даје, осим ако се ради о председнику подружнице и члану органа синдиката, односно предвиђа само могућност да се плаћено одсуство за њих уреди колективним уговором или споразумом. Међутим, пошто колективни уговор код послодавца закључује реперезентативни синдикат и од његове воље ће зависити да ли ће иста права на плаћено одсуство имати и они синдикати који нису репрезентативни. Собтзиром на наслеђено стање и нашу праксу (супарништво у борби за репрезентативност), о чему смо напред говорили, тешко је ово очекивати. Раније су и ти синдикати, по закону, имали исти број плаћених сати као и они који су реперезентативни.

Синдикални представници нерепрезентативних синдиката не могу бити у прилици да закључују колективне уговоре, осим на основу споразума о удруживању синдиката ради испуњења услова реперезентативности у потреби преговарања, у смислу чл.249. Закона о раду, те у том смислу и они могу бити корисници плаћеног одсуства за време преговарања.

Синдикални представник одређен да заступа запосленог у радном спору (а то може ако је дипломирани правник и ако има положен правосудни испит),<sup>6</sup> могу бити делегирани од стране сваког синдиката, без обзира да ли је репрезентативан или не, те за време заступања имају право на плаћено одсуство.

Што се тиче могућности да се путем посебног споразума уреди питање плаћеног одуства, требало је у Закону јасно одредити да ли је тај споразум супститут колективног уговора (закључује се онда када нема и док нема колективног уговора, а престаје да важи закључивањем колективног уговора), или је тај споразум аутохтони акт чије настајање и опстанак није везан за колективни уговор. На другим местима у Закону где се помиње посебни споразум, ових дилема нема.<sup>7</sup> Предпоставка је да тај

---

<sup>6</sup> Види чл.4. ст.2. Закона о изменама и допунама Закона о парничном поступку, «Сл.гл.РС», бр.55/2014.

<sup>7</sup> Нпр. У чл.250. јасно је речено да споразум о зарадама, накнадама зараде и другим примањима, код послодавца код којег није основан синдикат (дакле нема колективног уго-

споразум може закључити сваки синдикат основан код послодавца, био он репрезентативан или не, те да његов опстанак није везан за колективни уговор. Логика нормативног и системског метода дозвољава овакву предпоставку. Нормативно гледано, Закон у исту раван аутономног регулисања ставља наведена два акта, јер каже *«колективним уговором или споразумом између послодавца и синдикала код послодавца»* може се утврдити право на плаћено одсуство. Дакле у обзир долазе и један и други акт, а који ће се употребити зависи од позиције коју синдикат има. Колективни уговор може да закључи само репрезентативни синдикат, те ће у том акту регулисати и питање плаћеног одсуства за своје синдикалне представнике, а уколико се не закључи колективни уговор, тај исти синдикат може, питање плаћених одсуства, такође уредити посебним споразумом. Пошто колективни уговор не може да закључи нерепрезентативни синдикат - то њему преостаје споразум, јер зашто би вршење његових синдикалних функција зависило од воље репрезентативног синдиката. Системски гледано, свим синдикатима треба дати једнаке шансе у вршењу синдикалних активности и у борби за репрезентативност. У том смислу постоји и одредба (чл.210.ст.2.) која говори о техничко-просторним условима за обављање активности синдиката (и репрезентативних и нерепрезентативних), а које услове утврђују ти синдикати на њима расположиве начине (репрезентативни - колективним уговором или споразумом; нерепрезентативни – споразумом).

Свих пет врста синдикалних представника, уколико и када користе одсуство ради обављања синдикалних функција и задатака, имају право на накнаду зараде (зато је и реч о плаћеном одсуству) у истој висини – *не може бити већа* од његове просечне зараде у претходних 12 месеци, у складу са *оштим актом и уговором о раду*. Ове синтагме– *«не може бити већа»* и *«у складу са оштим актом и уговором о раду»* одударују од правила *in favor laboratoris*, карактеристичног за радно законодавство. Заправо, аутономним општим актом послодавца и уговором о раду могу се, по правилу, предвидети 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, а не као у овом случају – максимална. Ипак, и то је изузетно могуће, собзиром на одредбу из чл.8. став 2. Закона о раду. Али, интересантно је овде запитати се - који би то синдикат потписао колективни уговор (као општи акт код послодавца) са одредбом која предвиђа мања права запосленима у односу на закон ? Дакле, регулисање

---

вора), потписују лице овлашћено за заступање послодавца и представник савета запослених или запослени који је добио овлашћење од најмање 50% од укупног броја запослених. Овај споразум престаје да важи даном ступања на снагу колективног уговора.

услова рада на овакав начин је резервисано за хетерономне опште акте послодавца (правилник о раду), што сужава просторе за колективно преговарање, а требало би да их проширујемо.

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 МОР-а бр.135 о радничким представницима и Препорука бр.143 о радничким представницима).<sup>8</sup> 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.

**2.3.** Допуне у вези начина рада Одбора за утврђивање репрезентативности (чл.229.ст.5,6,7.), вероватно ће допринети ефикаснијем раду тог Одбора ( у досадашњој пракси је било проблема – недостатак кворума, недоношење благовременог предлога па тиме изостанак одговарајуће одлуке министарства ). Наиме, допунама су уведене три новине: одређивање кворума; уређивање начина доношења одлука; и предвиђање могућности да министар може да одлучи о захтеву за утврђивање репрезентативности и без предлога Одбора. Наиме, Прво, Одбор може да ради и усваја предлоге ако је на седници присутно две трећине од укупног броја чланова. Укупан бој чланова је 9 – по три представника Владе, синдиката и удружења послодавца (принцип трипартизма). Друго, Одбор усваја предлог (простом) већином гласова од укупног броја чланова (потребно је 5 гласова). Треће, ако Одбор не достави предлог за утврђивање репрезентативности, најкасније у року од 30 дана од дана подношења захтева за утврђивање репрезентативности, министар може да одлучи и без предлога. Међутим, треба подвући да принципу трипартизма више одговара квалификована већина при усвајању предлога у односу на просту већину, какву предвиђа Закон.

---

<sup>8</sup> «Сл.л.СФРЈ», бр.14/1982.

### 3. Право на колективно преговарање

**3.1.** Основна намера законодавца код измена и допуна Закона о раду, у вези права на колективно преговарање, јесте унапређење колективног преговарања, јер оно је, како смо рекли, данас у дубокој кризи. У оживотворењу ове намере, са једне стране, неким изменама и допунама томе се доприноси, неким не. Са друге стране, постоје могућности, предвиђене у међународном праву које би могле да послуже унапређењу колективног преговарања, а нису искоришћене, тј. предвиђене у нашем радном законодавству. Заправо, суштина идеје о унапређивању колективног преговарања јесте у томе да се појача присуство колективних уговора у нашем правном поретку.

У чл.117. прелазних и завршних одредби Закона о изменама и допунама Закона о раду, стоји да одредбе колективног уговора које су на снази на дан ступања на снагу овог Закона (29. јули 2014.), а које нису у супротности са овим Законом, остају и даље на снази – до истека важења колективног уговора, односно до закључивања колективног уговора у складу са овим Законом, а најдуже шест месеци од дана ступања на снагу овог Закона – дакле, до 29. јануара 2015. године. Значи, у предвиђеном року до 29. јануара 2015. године, социјални партнери би требало да закључе нове колективне уговоре у складу са актуелним Законом. У противном, сви колективни уговори који су на снази на дан ступања на снагу Закона, престаће да важе и биће искључени из правног поретка. То је непотребни ризик којем се излажемо, јер уместо да се појача присуство колективних уговора, њихово присуство се може смањити. Ризик постоји, јер колективно преговарање у нашој земљи јесте у кризи. Изостаје колективно преговарање на свим нивоима (од националног до компанијског). Замислимо ситуацију, нарочито на нивоу послодавца, да је колективни уговор закључен незнатно пре ступања на снагу актуелног Закона (месец дана пре) и то на период од три године. Његове одредбе које су у супротности са Законом (наравно) ништаве су (примењиваће се Закон док се те одредбе не усагласе са Законом, и ту је требало дати рок за усаглашавање), а оне које нису у супротности могу се примењивати, како каже актуелни Закон, најдуже још шест месеци, премда би могле да се примењују све до закључивања новог колективног уговора у складу са Законом, односно најдуже до истека времена за које је тај уговор закључен (три године). Дакле, овде стављамо ван правног поретка колективни уговор који није супротан закону, а који је, можда, са тешком муком тек закључен, и поново упућујемо на процедуру колективног преговарање његове потписнике. Тиме можда стимулишемо колективно преговарање као процедуру, али поента је у већем присуству закључених колективних уговора. Веће присуство колективних уговора у правном поретку, тим пре је значајније собзиром на законску одредбу из чл.33. ст.2 актуелног Закона о раду, која предвиђа могућност да уговор о

раду не мора да садржи све прописане елементе, ако су ти елементи утврђени колективним уговором на који се позива уговор о раду (одредбе о радном времену, заради итд.).

Унапређењу колективног преговарања може допринети захтев да у то преговарање преговарачи улазе са *добром вером*. Закон помиње тај стандард само у случају када учесници колективног преговарања не закључе колективни уговор у року од 60 дана од дана започињања преговарања (у ком случају послодавац може да донесе свој правилник о раду – супституција колективног уговора општим актом послодавца), те су дужни да и након тога наставе преговоре у *доброј вери* (чл.3. ст.3.). Овај «поправни испит» за преговараче, можда заиста треба појачати и дужношћу да се преговара у доброј вери, али то не значи да ове дужности нема у свакој процедури преговарања. Стандард *добре вере* смо и до сада познавали, али као *добру вољу* (исти члан и став Закона о раду из 2005.).<sup>9</sup> Измена *воље у веру*, није толико од значаја за унапређење колективног преговарања и веће присуство колективних уговора, колико могућност супституције колективног уговора општим актом послодавца. Могућности за супституцију има више, не само у наведеном случају. Случајеви када је супституција могућа (чл.3.ст.2 актуелног Закона о раду) су: **1)** ако код послодавца није основан синдикат или ниједан синдикат не испуњава услове репрезентативности или није закључен споразум о удруживању у складу са Законом; **2)** ако ниједан учесник колективног уговора не покрене иницијативу за почетак преговора ради закључивања колективног уговора; **3)** већ наведени случај - ако учесници колективног уговора не постигну сагласност за закључење колективног уговора у року од 60 дана од дана започињања преговора; и **4)** ако синдикат у року од 15 дана од дана достављања позива за почетак пре-

---

9 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 - собиром 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 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 суд 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. Види: *British Standards Institution (2008) Whistleblowing Arrangements Code of Practice* (Кодекс поступања у узбуњивању), Документ доступан за бесплатно преузимање – [www.pcaw.org.uk/bsi](http://www.pcaw.org.uk/bsi); као и <http://www.pcaw.org.uk/cms/sitecontent/view/id/83/highlight/good+faith>.



говора за закључивање колективног уговора, не прихвати иницијативу послодавца. Али у сваком случају, та супституција потискује колективне уговоре. Тога је био свестан и законодавац, те уводи нов услов за коришћење супституције, тј. послодавац који не прихвати иницијативу репрезентативног синдиката за приступање преговорима за закључивање колективног уговора (изостанак *добре вере*), не може да донесе правилник о раду (чл.3. ст.5. актуелног Закона о раду). Међутим, у овом случају дефинитивно се искључује аутономна регулатива услова рада, односно своди се на закључивање индивидуалних уговора о раду. Другим речима, боље је имати и правилник о раду код послодавца, јер тог послодавца вероватно обавезује неки посебни колективни уговор, а и тај правилник се мора донети по принципу *favor laborem* (и у доносу на закон и у односу на посебни колективни уговор), него препустити регулисање услова рада само путем уговором о раду (додуше и уговор о раду мора бити у складу са законом, али закон даје минимална права и услове рада). Управо таква ситуација (да нема ни колективног уговора ни правилника) може бити и крајњи циљ послодавца, који нема *добру вољу/веру* за преговарање.

Дакле, собзиром на речено, уместо супституције колективног уговора општим актом послодавца, у закону је требало уградити одредбе на темељу којих ће се извеснијим учинити колективно преговарање и закључивање колективног уговора. Наиме, гледано из угла потребе запослених за закључивањем колективног уговора, у свим горе наведеним случајевима, супституција колективног уговора правилником о раду послодавца се везује за позицију синдиката и његов однос према заључивању колективног уговора. Интереси запослених и потреба за њиховом заштитом је «старија» од улоге синдиката у заштити тих интереса. То је идеја водилја у духу које треба градити механизме заштите интереса запослених. Та идеја је боље разрађена у међународном радном праву, него у нашем. Укратко, овом приликом, желимо да укажемо на најчвршћа нормативна упоришта те идеје у међународном радном праву.

У међународно радно право јаче од нашег инсистира на колективном преговарању и закључивању колективних уговора о раду. Тако, у горе наведеним случајевима супституције колективног уговора правилником о раду, када нема синдиката код послодавца, или га има али «затаји» као преговарач, његову улогу могу преузети представници радника. И ова улога се може предвидети пре супституције, те ако и на тај начин изостане закључивање колективног уговора, онда је и супституција легитимна. Прво, у вези са реченим, треба поћи од дефиниције колективног уговора, у оквиру које се препознају и могући преговарачи, а која је садржана 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. Нашим националним законодавством то није предвиђено. У ствари, представници запослених се помињу у Закону о раду, али не на децидан начин – нити у погледу појмовног значења нити у погледу њихове улоге (користе се и као синоним за синдикалне представнике). На пример, у чл.13, Закона говори се о праву запослених да преко својих представника учествују у преговорима за закључивање колективних уговора, а у чл.253. као преговараче наводи синдикалне представнике; у чл.212. право на плаћено одсуство за време преговарања даје синдикалном представнику овлашћеном за преговарање итд.<sup>10</sup> Заправо, законом би требало јасно дефинисати и разликовати појмове и улоге *представника радника* и *синдикалног представника*. Оквир за то можемо наћи у Конвенцији МОР-а бр.135 о радничким представницима из 1971. године и Препоруци бр.143 о радничким представницима.<sup>11</sup> 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 раван заштите и олакшица које су предвиђене за синдикалне представнике.

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

---

<sup>10</sup> Још улустративнији пример појмовног неразликовања радничких представника од синдикалних и других представника имали смо у ранијем чл.188.ст1. 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.

<sup>11</sup> «Службени лист СФРЈ», бр.14/1982.

говарања, као и у Препоруци бр163 о колективном преговарању. Ове документе нисмо, до сада и на жалост, прихватили, иако су садржински комплетарни 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.

**3.2.** Према наведеној Конвенцији бр.154 (чл.6), као оквир за унапређивање колективног преговарања подразумевају се и процедуре за решавање конфликта (спорова) у вези са преговарањем. Конвенција промовише, као саставни део процеса колективног преговарања, мирно решавање спорова који са тим у вези настају (мирење, посредовање, арбитраже или други механизми у којима ће стране добровољно учествовати). Поента је у томе да процедуре решавања конфликта треба да буду тако постављене да буду у духу колективног преговарања, односно да олакшају странама да саме нађу решење.

У смислу реченог и у духу напора за унапређење колективног преговарања требало је преиспитати и одредбе чл.265. Закона о раду, које говоре о решавању колективних радних спорова. Те одредбе предвиђају арбитражу - као начин решавања спорних питања у примени колективних уговора (то су недвосмислено правни колективни радни спорови). Предвиђају и судско решавање колективних радних спорова, само је тешко протумачити на које спорове се мисли у Закону (да ли на правне или интересне спорове).

Што се тиче арбитраже, она јесте метод мирног решавања колективних радних спорова, али не само правних већ и инетересних спорова. Ослонац за арбитражно решавање интересних спорова налази се на другом месту, тј. у чл.254. ст.2. Закона о раду, у којој се каже да учесници у закључивању колективног уговора могу да образују арбитражу за решавање спорних питања, уколико не постигну сагласност у року од 45 дана од дана започињања преговарања. Заправо, арбитража је примеренија интересним споровима, јер као мирни метод доприноси промоцији колективног преговарања.

Када је у питању судско решавање колективних радних спорова, ту се, заправо срећемо са врло непрецизном законском формулацијом у ст.3. чл.265. Закона о раду: «учесници у закључивању колективног уговора могу пред надлежним судом да остваре заштиту права утврђених колектив-

ним уговором». Строго нормативно гледано, овде се ради о судској заштити која се пружа учесницима у закључивању колективног уговора, а којим поводом (међу учесницима закључивања колективног уговора) може настати само интересни спор. Тим споровима није примерено судско решавање, јер такво решавање апсолутно није у духу колективног преговарања. Са друге стране, ако се овде ради о учесницима у закључивању колективног уговора, пошто колективног уговора још нема, може се поставити питање - о судској заштити којих права утврђених колективним уговором овде се ради. Са друге стране, имамо на располагању системски метод у тумачењу ове одредбе, тј. тумачење у духу целине законског текста. Ако погледамо целину законског текста, у коме се говори о колективном преговарању у колективним уговорима, постоји термилошко шаренило. На пример, говори се о могућности приступања колективном уговору од стране послодавца који није члан «учесника колективног уговора» (чл.256. Закона), а мисли се на послодавца који није члан потписника колективног уговора (учесници могу бити у поступку преговарања, а након потписивања уговора имамо потписнике); чл.254. говори о учесницима у закључивању колективних уговора, о њиховој обавези да преговарају и могућности да образују арбитражу ради решавања спорних питања – ако до тога дође у току преговарања, и мисли се заиста на учеснике у закључивању колективног уговора; чл.265. ст.3. такође говори о учесницима у закључивању колективног уговора који могу пред надлежним судом да остваре заштиту права утврђених колективним уговором, а мисли се, вероватно, на потписнике колективног уговора, јер само потписници могу имати потребу за заштитом права утврђених колективним уговором. Сличан термилошки проблем срећемо и у Закону о парничном поступку, на месту где се говори о судском решавању колективних радних спорова.

**3.3.** У области примене, односно дејства колективних уговора има, такође, одређених измена. Као и до сада, општи и посебни колективни уговори непосредно се примењују и обавезују оне послодавце који су у време закључивања тих уговора чланови удружења – потписника уговора (остале послодавце не обавезују, осим ако се дејство тих уговора не прошири и на њих). Колективни уговор код послодавца обавезује све запослене, дакле и оне који нису чланови синдиката потписника колективног уговора («проширено дејство» *ex lege*).

Изменама и допунама Закона о раду уводи се и нов начин проширивања дејства колективног уговора. Наиме, сада постоје два начина проширивања дејства: добровољним путем (нов начин); и путем одлуке Владе, радије министра, (наметнуто проширивање – «октроисани» колективни уго-

вор). Ови начини могу допринети јачању улоге аутономног регулисања радних односа (јачању улоге колективних уговора), премда «октроисано» проширивање дејства није у духу концепта колективног преговарања.

Проширивање дејства добровољним путем (чл.256а Закона) представља накнадно приступање колективном уговору послодавца, или удружења послодавца које није потписник колективног уговора, односно није члан удружења послодавца – потписника колективног уговора. Ту треба подвући две ствари. Прво, приступити се може општем или посебном колективном уговору, који иначе обавезују само оне послодавце који су чланови удружења послодавца – потписника колективног уговора. Приступити може послодавац као појединац, или удружење послодавца – у ком случају ће колективни уговор, коме се приступа, обавезивати све послодавце у том удружењу. Друго, приступање се врши на основу одлуке коју доноси надлежни орган код послодавца или удружења послодавца, а на исти начин се и иступа из колективног уговора (дејство колективног уговора на основу једностраног акта - одлуке послодавца или удружења послодавца). Ово треба разликовати од ситуације предвиђене чл.256.ст.2. и 3. Закона о раду, где се ради о томе да колективни уговор обавезује и послодавце који су накнадно постали чланови удружења које је потписало тај уговор, као и да исте обавезује још шест месеци након иступања из удружења (дејство колективног уговора на основу општег акта – статута удружења према члановима тог удружења).

#### **4. Право на учешће(партиципацију) запослених у одлучивању**

Унапређивању индустријске демократије, сем путем синдикалног организовања и деловања, путем колективног преговарања и мирног решавања спорова са тим у вези, значајно се може допринети и инсталирањем механизма за партиципацију запослених у одлучивању. Овде мислимо на облике непосредног учешћа у одлучивања, у оквиру и преко одговарајућих органа запослених (савет запослених). Постоје и облици учешћа у одлучивању посредним путем - информисање и консултовање запослених, односно њихових представника при доношењу одговарајућих општих и појединачних правних аката. О таквом учешћу запослених у одлучивању говори се на многим местима у нашем законодавству, када су одлуке послодавца и доношење општих аката условљени информисањем, консултовањем, и тражењем мишљења синдиката и представника радника. Међународно право такође о томе говори. Препорука МОП-а бр.94 сугерише одређене мере које имају за циљ да унапреде консултације и сарадњу између послодавца и радника, по питањима од заједничког интереса. Сарадња по питањима од заједничког интереса биће најефектнија у атмосфери узајамног

разумевања и поверења. О томе како успоставити и одржати такву атмосферу говори Препорука бр.130 о општењу између управе и радника у предузећу.

Међутим, како год третирали учешће запослених у одлучивању (посредно или непосредно), то учешће, сходно међународном радном праву, не би смело ни на који начин да задире у слободу синдикалног удруживања и деловања, нити на ма какав начин да шкоди слободно изабраним представницима радника у обављању њиховог посла. Тако се потврђује да су сва колективна права, заправо, у најтешњој комплементарној вези (да се међусобно не искључују), јер крајњи циљ њиховог постојања захтева такву комплементарност (заштита интереса радника).

Могућност непосредног учешће запослених у одлучивању предвиђена је Законом о раду (чл.205.). Наиме, запослени код послодавца који има више од 50 запослених могу образовати савет запослених, у складу са законом.<sup>12</sup> Овим је дата платформа за доношење посебног закона о учешћу запослених у одлучивању. Треба је само искористити. Међутим, Закон условљава образовање савета чињеницом да код послодавца има више од 50 запослених, те и евентуални посебни закон о томе мора водити рачуна. Вероватно није потребна оваква квантификација услова за остваривање права на партиципацију у одлучивању, јер овог колективног права не треба лишавати мање колективе радника. Као што у одсуству синдиката, закон дозвољава да неке послове намењене синдикату - обави представник радника, тако и у овом случају би требало (из истих разлога на темељу којих смо предложили учешће радничких представника у закључивању колективног уговора), да код послодавца код којег је запослено 50 или мање радника- функцију савета запослених врши представник запослених са одговарајућим мандатом.

---

<sup>12</sup> Савет запослених даје мишљење и учествује у одлучивању о економским о социјалним правима запослених, на начин и под условима утврђеним законом и општим актом (чл.205.ст.2. Закона о раду).

*Predrag Jovanović, Ph.D., Full Professor  
University of Novi Sad  
Faculty of Law Novi Sad*

## **Open Questions with Collective Rights of the Employees in Light of Current Amendments in Labour Legislation**

***Abstract:** Current amendments of the 2014 labour legislation did not bring qualitative changes in the sphere of collective rights of the employees, that is, for the reasons of trade union freedom and rights, collective bargaining and participation of the employees in decision-making. There were grounds for this based on international labour conventions, both the ones that have been ratified and the ones that haven't been ratified but which offer right ways for the change in the sphere of of the said rights. This especially goes for the sphere of collective bargaining, which today remains with many questions open which result in the fact that such bargaining is in terrible crisis, i.e, collective employment contracts are more and more being left out of the legal system, as the most important autonomous acts of regulation of labour relations. This paper offers possible solutions also for overcoming the said crises.*

***Key words:** employees, employers, labour relations, trade union rights, social dialogue, collective employment contract, participation of the employees in decision-making*

