

*Др Предраг Јовановић, редовни професор  
Правног факултета у Новом Саду*

## НОВЕ ТЕНДЕНЦИЈЕ У НАШЕМ РАДНОМ ПРАВУ

**Сажетак:** У раду су приказане најважније нове тенденције у нашем радном праву. Ради се о тенденцијама које су карактеристичне за наше друштво као друштво у транзицији.

Прво, реч је о тенденцијама које би требало, путем одговарајућих правних решења да омогуће постепено превазилажење горућег проблема незапослености, односно да афирмишу продуктивно запошљавање и стабилност запослења.

Друго, реч је о тенденцијама које воде стандардизацији правила везаних за одговоран однос запослених на раду и могућности губитка запослења ако ипак однос изостаје.

Треће, тенденцији оштре демократизације друштва, одговара тенденција демократизације система радних односа. Основна полуга или правни оквир за демократизацију радних односа јесте институцијски колективног преговарања, као начин аутономног регулисања радних односа.

**Кључне речи:** Запошљавање, тржиште рада, стручно образовање, одговорност запослених, престанак запослења, колективни уговори о раду.

### Увод

Наша земља је још увек у транзицији. У сфери рада и запошљавања, прво, то захтева изградњу таквог тржишта рада на којем ће владати принцип о каузалној повезаности запошљавања и продуктивности. Ово је важно, јер је по-

литика екстензивног запошљавања, у ранијим фазама, водила нагомилавању лажне запослености, односно фиктивне незапослености. Зато су данас оправдано најупечатљивији напори и тенденције које воде променама у области запошљавања и решавању проблема вишкова запослених. Заправо, не ради се код нас о „технолошким вишковима” радне снаге, који су иначе иманентни снажним процесима технолошког развоја, већ о коначном суочавању са последицама политике екстензивног запошљавања.

Друго, као приметне тенденције у нашем радном праву, запажају се и промене везане за одговорност запослених и престанак радног односа. Јер, у условима транзиције није само важно наћи одговарајуће запослење. Можда је важније од тога сачувати запослење.

Треће, општи процеси демократизације неминовно се рефлектују и на сферу радних односа. Најважнији правни оквир за демократизацију радних односа јавља се институт колективног преговарања, као начин аутономног регулисања радних односа у социјалном дијалогу равноправних репрезентативних социјалних партнера – представника запослених и послодаваца. Зато је важно тенденцији развоја колективног преговарања обезбедити и одговарајуће правне оквире. Међутим, наши прописи понекад не дају довољно простора за то. У овом раду указујемо на она места у прописима која су више сметња него оквир за пуни замах споменутих тенденција.

## **1. Стање, тенденције и неки правни оквири функционисања тржишта рада**

У најширем смислу, тржиште радне снаге је слојевита област коју чине индивидуални и колективни односи појединаца, њихових колективитета и државе поводом радног и капиталног ангажовања људи и обезбеђивања њихове материјалне и социјалне сигурности са тим у вези. Оквири функционисања овог тржишта су опредељени привредноекономском, социјалном, правном, политичком, културном и укупном датошћу друштва, односно средине којој то тржиште припада.

Оно што карактерише тржиште рада данас јесу напори у правцу афирмисања оквира и мера за запошљавање у оквиру и преко тзв. Флексибилних, односно атипичних форми запошљавања. То су све оне форме запошљавања које нису типичне тј. традиционалне, које не значе запошљавање у форми радног односа на неодређено време са пуним радним временом. Дакле, у атипичне форме запошљавања спадају разни модалитети уговорног радног ангажовања ван радног односа или у форми радног односа али са радним временом краћим од пуног, односно са радом на одређено време, рад код куће, разне форме самозапошљавања и сл. Међутим, и код атипичних форми запошљавања постоји нешто што је типично. Тако, атипичне форме запошљавања су, по правилу, изнуђене силом егзистенцијалне нужде. Ово због тога, јер најсигурнија форма запошљавања ипак јесте радни однос са пуним радним временом и пуним обимом

права чије трајање није унапред одређено. То обезбеђује оптималну заштиту интереса запослених. Даље, према подацима раније Завода за тржиште рада, данас Националне службе за запошљавање, атипичне форме запошљавања највише користе млади до 25 година, јер стопа незапослености међу овом популацијом је два до три пута већа него код осталих. Затим, изгледа да и у овој области није сасвим присутна полна равноправност. Више је жена атипично запослено, у односу на мушкарце. Уз чињеницу да су нека радна места и код неких послодавца (из различитих разлога) мање доступна женама него мушкарцима, вероватно да атипичне форме запошљавања више одговарају женама и због њихове улоге у биолошкој репродукцији становништва и схватања и наше праксе у третирању жене као домаћице. На крају, подаци говоре да је атипично запослено највише неквалификованих радника, просто због тога што је таквих највише међу незапосленима.

На другој страни, и само тржиште рада, уз одговарајуће мере и усмеравања, би морало бити „осетљивије” на потребе привреде и укупну друштвену апсорбциону моћ друштва за радном снагом. Према подацима служби за запошљавање, имали смо пре више од годину дана регистрованих око 900 хиљада незапослених уз истовремено постојање чињенице да је 25% слободних радних места дуже времена непопуњено. Ово, свакако, захтева дубље анализе по најпрецизнијим и новијим подацима, али се може поћи од тезе да разлози леже и у диспаратима у погледу понуде и тражње на тржишту рада – разлика између онога што се нуди и онога што треба, као и у ниској мобилности лица која траже запослење. То значи да се мора јачати комплементарност садржаја и токова у области, пре свега стручног, образовања и потреба које индукује тржиште рада и капитал. О томе ћемо нешто више рећи касније. Сада издвајамо само чињеницу да је у прошлости наше стручно образовање на средњем нивоу, које је најмасовније у сфери стручног образовања, било превасходно прилагођено потребама индустријског сектора. У томе нема ничег лошег, ако су тада то захтевале потребе друштва. Али то није могла бити трајна оријентација, јер адаптивност тржишта подразумева перманентно праћење потреба друштва. Подаци са тог тржишта говоре да је проценат попуњености расположивих радних места највећа у саобраћају – 85%, у угоститељству – 82%, у трговини – 80% итд. Поред тога, интересантан је и податак да је најмања покривеност радних места код оних која захтевају факултетско образовање, а највећа са вишом школом. Ово може бити интересантно код конципирања школских мрежа средњег, вишег и високог нивоа. Али јасно је, и у будуће, треба и даље развијати систем високог и факултетског образовања. То захтевају потребе нашег тржишта рада, са једне стране, и са друге стране то је неминовност узрокована „одливом мозга”. „Одлив мозга” је чињеница са којом се морамо озбиљно позабавити не само из разлога потребе кориговања токова у области стручног образовања, јер би то значило бавити се последицама, већ и из угла привредно-економске природе, социјалне, политичке итд, ако желимо и превентивно деловати.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Више о томе, Владимир Гречић, Консеквенце „одлива мозга” за развојне перспективе Србије, Зборник радова: *Промене вредности и транзиција у Србији*, Институт друштвених наука, Београд, 2003, стр. 179.

Што се тиче ниске мобилности радне снаге, најкраће речено, она доводи до неадекватне регионалне дистрибуције. Имамо, заправо, велики број незапослених (суфицитарност кадрова) у појединим регионима уз истовремено постојање одговарајућих слободних радних места у другим регионима (дефицитарност кадрова). Претпостављени разлози: немогућност решавања стамбеног питања и друштвено-културне потребе (навике, животни стил и сл.)<sup>2</sup>.

Ипак, у комплексу питања важних за продуктивно запошљавање на нашем тржишту рада, издвајају се питања економске природе (инвестиције, нова радна места итд.). Дакле питања која се тичу капитала. Готово се заборавља на питања која се тичу радне снаге, њеног стручног профила и потенцијала. Радна снага је друга компонента поред капитала – реч је о тржишту радне снаге и капитала. Тржиште ће функционисати на добробит друштва само у комплементарном садејству ових компоненти. Зато сматрамо потребним да укажемо и на значај питања стручног образовања.

Наиме, свако лице има право на образовање у циљу пуног развоја своје личности и достојанства, али и у циљу обезбеђивања корисне улоге у слободном друштву.<sup>3</sup> Превасходни циљ образовања, дакле, јесте у пуном развоју људске личности. Оно треба да помаже учвршћењу поштовања људских слобода и права, да помаже разумевању, трпељивости и пријатељству међу свим народима, расним и верским групацијама.<sup>4</sup> Поред тога, образовање треба да омогући сваком појединцу да се укључи у друштвени живот и свет рада у сопствену корист и корист друштва у целини. Значи, образовање подразумева и димензију стручности. Стручно образовање је процес учења који доприноси економски успешном деловању.<sup>5</sup>

Традиционално блиски односи између образовања и рада никад се нису у толикој мери приближили као данас. Данас је образовање неопходни услов остваривања основног социјално-економског права – права на рад. Професионално вршење рада подразумева стручну оспособљеност. Међутим, укључивањем у свет рада не престаје потреба за даљим образовањем. Постоји потреба перманентног образовања. Имајући у виду брзе техничко-технолошке, организационе и управљачке промене у области рада, неодрживе су тенденције које иду за тим да се у млађим годинама, путем „дугог седења у школској клупи” и мимо рада стекне потпуно, заокружено и за цео живот довољно образовање. Тржиште захтева сукцесивно смењивање рада и образовања.

Дакле, на тржишту се мора и радна снага (људски ресурси) третирати, поред капитала, као важни економски фактор. Наиме, све савремене економије и тржишта рада карактеришу дисконтинуитети и променљивост услова рада.

---

<sup>2</sup> Детаљније: *Атлас незапослених Србије*, Министарство за омладину и спорт Србије, Београд, 1993.

<sup>3</sup> Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима, чл. 13, „Сл. л. СФРЈ”, бр. 7/71.

<sup>4</sup> Универзална декларација о правима човека, чл. 26. ст. 2, прокламована Резолуцијом Генералне скупштине УН 217 из 1948.

<sup>5</sup> L. Alex, *Development Prospects of Vocational Training*, Berlin, 1995, str. 1.

Успешни су само они који су у стању да прате ове промене и да саобразно њима налазе оптималне комбинације расположивих фактора производње. Савремено стручно образовање треба да обезбеди, још код најнижих нивоа, садржаје који су важни за постојећа занимања и у складу са потребама исказаним на тржишту рада; да осигура квалификације које прелазе границе поједине струке, тј. дају могућност апстрактног мишљења, логичког закључивања и могућност планирања и кооперације; да омогући комбинацију учења на радном месту уз систематичан процес учења у установама за дошколовање. Све то може превенирати исказивање вишкова радне снаге. На крају, ако акценат стављамо на економију, тада треба рећи да се и у економији радна снага и знање третирају као важни економски фактори.

Заправо, рад је процес употребе радне снаге. Мера квалитета рада је одређена мером знања. Према томе, квалитет рада, односно вредност радне снаге одређена је знањем, умећима и вештинама. Произилази да и знање мора имати своју цену као новчани израз његове вредности; мора бити третирано као економски фактор и као тржишна вредност по којој се може вршити трансфер тог знања између послодаваца и других учесника на тржишту радне снаге и капитала, те по којој се, коначно, може и треба мерити конкурентска способност послодаваца. Зато се стицање знања не може третирати само као процес који значи потрошњу (буџетских средстава, односно средстава послодаваца), или као инструмент који треба да амортизује одређене друштвене проблеме (проблем „куда са децом”, „продолжена незапосленост” и сл.).

Значи, на тржишту радне снаге и капитала и знање је роба која има своју вредност и цену, а „производња” знања је економска инвестиција. Знање је роба која у развијеним економијама има изузетан промет под техничко-технолошким називом „*know how*” (знати како) и под развојно-менаџерским називом „*know why*” (знати зашто) у виду мноштва уговора о менаџменту, о трансферу технологије итд. Радна снага је једини економски фактор који производи, али који истовремено и мисли, креира и управља. То је фактор који даје најзначајнију пословну вредност предузећу. У последње време знање и радна снага добијају, рекло би се, стратегијски значај и улогу важног чиниоца који одлучујуће доприноси остваривању главних функција сваког послодавца и предузећа. И најмодерније економије свој развој су заснивале и заснивају на „социјалној технологији”, под којом се подразумева образовање, знање и менаџмент. „Социјална технологија” базира на доктрини људских ресурса. Доктрина људских ресурса фаворизује људски рад, организацију рада и знање у односу на капитал, сировине, енергију, земљу и друге економске факторе. Ова доктрина је дала спектакуларне резултате у привреди Јапана, иако је реч о земљи сиромашној сировинама, енергијом и земљом. Према томе, без обзира на тренутне тенденције и проблеме у вези са вишковима радне снаге, незапосленошћу, стручним образовањем, недостатком капитала и недостатком слободних радних места, доктрина људских ресурса се не сме игнорисати. Она није превазиђена. Мора се континуирано поштовати, јер резултира увек дугорочно – било позитивно или негативно, зависно од нашег односа према њој.

Међутим, да би образовање у највећој могућој мери могло да буде у функцији привредног развоја, није довољно само пратити сигнале које даје тржиште радне снаге и капитала. Неопходно је изграђивати праву стратегију и водити одговарајућу политику у области образовања. Ово стога, јер тржиште радне снаге даје често закаснеле сигнале који нису употребљиви. А тржишне потребе не трпе одлагање. На њих се мора благовремено реаговати са већ припремљеним (кадровским) решењима. То значи да се на основу праћења и изучавања токова на тржишту радне снаге и капитала морају планирати потребе за кадровима и сходно томе изграђивати одговарајућа стратегија и одговарајућа политика. Рецимо, недостаје нам пројекција кадровских потреба у земљи. Не зна се тачно колико је, нарочито високообразованих, кадрова напустило земљу последњих година и коју су то профили кадрова. У постојећој ситуацији треба користити искуства других земаља тржишне економије у смислу конципирања система образовања и његовог функционалног повезивања са људским ресурсима у целини и са потребама тржишта рада. Та искуства указују да редовно образовање значи иницијално образовање и језгро свеукупног знања. Ово образовно језгро подразумева, како је већ речено, развијање могућности апстрактног мишљења, логичког закључивања, планирања, кооперације, савлађивања стратешких промена које су иманентне садашњем свету. Али, то не треба да значи супротстављање општег образовања стручном образовању. И један и други облик образовања су међусобно уско повезани и стоје у комплементарном односу. Комплементарност општег и стручног образовања диригована је комплементарношћу потреба друштва у целини са потребама тржишта рада. Радна снага је само један део људских ресурса, а потребе за радном снагом су само један део потреба тржишта рада. У сваком случају, питање комплементарности општег и стручног образовања и његова комплементарност са економијом јесте питање процеса који тече и у коме учествују равноправно, или би тако требало да буде, сви актери тржишта рада: запослени и незапослени, послодавци и држава. Притом, држава треба својим мерама да омогућује не само процесе реструктурирања капитала, већ и радне снаге. Чини се да су напори државе били више усмерени у правцу реструктурирања капитала (својинска трансформација и сл.).

Следствено реченом, прво, држава својим мерама планирања образовања и кадровских потреба директно треба да усмерава образовне процесе и стручно оспособљавање сагласно укупним друштвеним потребама наступајућих технологија и организација пословања. Поред тога, својим мерама макро-економске политике држава посредно стимулише послодавце да инвестирају у стручно оспособљавање запослених. То је посебно важно, јер ми послујемо у условима веома озбиљних ограничења (санкције различитих врста, забране увоза или извоза итд.). Даље, инвестирање у перманентно образовање, преквалификацију и доквалификацију спречиће да већ запослени код послодавца дођу међу незапослене, него да буду радно ангажовани на новим продуктивним пословима. Филозофија образовања и стручног оспособљавања јесте део филозофије економског деловања (и на макро плану – сфера државних компетенција и на

микро плану – сфера послодаваца и запослених). У том светлу, јасно је да су позитивно-правна решења садржана у оквиру института вишкова запослених (технолошки вишак) само средство за „гашење пожара”. Јасно је, такође, да смо и до сада пуно улагали у образовање, али ради се о томе да треба мењати однос према образовању, да оно не значи престижно стицање дипломе, већ да га треба свим могућим мерама валоризовати као економску категорију. Коначно, када се говори о проблемима вишкова запослених и о потреби комплементарног функционисања образовања са потребама тржишта рада и капитала, треба имати у виду и функције професионалне оријентације. Професионална оријентација је делатност која може значајно да допринесе наведеној комплементарности и превенцији у смислу појаве суфицитарних односно дефицитарних занимања.

Истина, радна снага је била, а то је и данас у многим земљама у транзицији (па и у нашој), јефттинији и прилагодљивији елеменат производног процеса од технике и капитала. Зато се дешава да се организација укупног друштвеног рада, посебно процеса производње, првенствено везује за расположиви капитал, технику и технологију. Отуда, процеси реструктурирања тржишта радне снаге и капитала одвијају се, превасходно, по логици максималне оплодне капитала. Таква су и наша скромна искуства. Значи, ради се о афирмацији оних сектора који омогућују висок профит и о заостајању базичних и инфраструктурних делатности. Међутим, процеси реструктурирања радне снаге на тржишту су много сложенији и дугорочнији од реструктурирања капитала. Треба водити рачуна о томе да ови процеси на кратак рок чак не морају да резултирају економским просперитетом, а често резултирају вишковима радне снаге и растом стопе незапослености. Ти процеси јесу и биће још сложенији код нас, јер још увек нисмо изградиле одговарајуће социјалне стандарде као „логичку подршку” наведених процеса. Ако то дуго потраје, вишкови радне снаге и растућа незапосленост, са свим пратећим социјалним реперкусијама, не само што ће сасвим сигурно кочити процесе привредног оживљавања, већ те процесе могу и сасвим дискредитовати. Запосленост, односно незапосленост одлучујуће утичу на стабилност укупног друштвеног система.<sup>6</sup> Према томе, и време је наш дефицитарни фактор у реструктурирању тржишта радне снаге и капитала.

Свакако, проблеми вишкова радне снаге и незапосленост имају разгранате корене. Неки од њих, као што смо видели, полазе са тржишта радне снаге и капитала и под дејством су владајућих принципа на том тржишту, а други из сфере образовања. Томе треба додати и чињеницу да су односи и стања на тржишту радне снаге и у области образовања истовремено и аутохтоне величине одређене изворно различитим чиниоцима. Односно, чиниоце које затичемо на тржишту радне снаге или у области образовања, а који нам говоре о суфицитарним или дефицитарним кадровима, треба обазриво користити. У обзир се морају узети и други показатељи. На пример, неке анализе из „Атласа незапослених Србије” говоре да око 40% образованих и квалификованих није запос-

<sup>6</sup> Alfred Pfaller i grupa autora, *Employment and Labour – Market policy in South Eastern Europe*, Friedrich Ebert Stiftung, Regional Office Belgrad, 2002, стр. 202

лено, а истовремено велики је проценат необразованих и неквалификованих који су запослени, па чак обављају и стручне послове. Или, стопа незапослености у појединим деловима Србије је врло различита, односно, како је већ подвучено, суфицитарна занимања и неким регионима су изразито дефицитарна у другим. То даље упућује и на друга питања скопчана са политиком запошљавања, а у вези са тим и са правним регулисањем појединих радноправних института. Истиче се потреба утврђивања критеријума за приоритет у запошљавању уз истовремено поједностављење процедуре запошљавања (одсуство обавезе послодавца да јавно оглашава слободна радна места). Сем тога, указује се и на потребу „либерализације” и поједностављења процедуре давања отказа, премештаја запослених са једног на други посао, утврђивања њихове дисциплинске одговорности итд.

Питање зарада и плата, односно политике њиховог усмеравања и контроле је такође интересантно у светлу наше теме. У земљама у транзицији, па и у нашој, однос између цена и плата је важан фактор стабилности на тржишту рада и капитала. Наше искуство из инфлаторне 1993. године је веома упечатљиво. Али, и иначе, зараде могу бити важан мотивациони фактор који утиче на територијалну и професионалну покретљивост радне снаге на тржишту рада. Проблем слабе територијалне мобилности незапослених ка мањим урбаним или руралним срединама делом се може превазићи и одговарајућом политиком плата. Или, како објаснити податак да је попуњеност слободних радних места у тзв. приватном сектору 80% а у друштвеном 70%, осим да је могућност веће зараде важнији мотив у тражењу посла од, рецимо, сигурности запослења (веће зараде се везују за приватни, а већа сигурност запослења за друштвени сектор). У светлу наведених проблема и тенденција, важно је и питање минималних плата.

Минималне, раније – загарантоване зараде и плате, имале су код нас двоструку улогу. Прво, улогу обрачунске ставке за утврђивање „редовних зарада”. На пример, цена рада за најједноставнији рад није могла бити нижа од загарантоване нето зараде; или при утврђивању неких плата (нарочито у државним органима) множењем загарантоване зараде одређеним коефицијентима. Друго, загарантоване зараде имале су и социјалну функцију – обезбеђивање минимума егзистенције. Неки ранији подаци нам говоре да је загарантована зарада износила 60% од просечне зараде и да је ту зараду користило око 20% запослених (просечна висина у другим земљама у транзицији из окружења је била од 30% до 50% просечне зараде)<sup>7</sup>. С обзором на стање које имамо на тржишту рада, при утврђивању минималне зараде не треба губити из вида њену социјалну функцију.

Осим реченог, можда најважнији правни оквири функционисања тржишта рада принципијелно су одређени у Закону о запошљавању и осигурању за случај незапослености.<sup>8</sup> Реч је о начелима садржаним у члановима од 8. до 13. Посебан значај имају начела о једнакој доступности, забрани дискриминације у запошљавању и начелу вођења активне политике запошљавања. Ако је

<sup>7</sup> Види, Alfred Pfaller, цит. дело.

<sup>8</sup> „Сл. гл. РС”, бр. 71/2003.



начело вођења активне политике запошљавања „ударна игла” у превазилажењу актуелних проблема на тржишту рада, онда је начело забране дискриминације један од „социјалних стандарда” који нам толико недостају на путу транзиције. Тим пре чуди недовољна синхронизованост овог последњег начела и неких одредаба из законског текста. На пример, према чл. 93. Закона, незапослени се брише из евиденције, ако после девет месеци проведених на евиденцији незапослених одбије било које понуђено запослење (било одговарајуће или неодговарајуће). Прецизније, према овој одредби, одговарајућим запослењем се сматра свако понуђено запослење, те уколико се одбије – лице се скида са евиденције и губи сва права по основу незапослености. У истом члану се говори и о томе шта се сматра одговарајућим запослењем: то је запослење у истом степену стручне спреме и занимању незапосленог, али само за прва три месеца чекања на евиденцији незапослених. После тога, одговарајуће запослење је понуђено запослење у занимању, независно од стручне спреме, узимајући у обзир стечено радно искуство и ситуацију на тржишту рада, а након девет месеци одговарајуће запослење је свако понуђено запослење. Произилази, дакле, да након одређеног времена незапослени губи одређена права (новчана накнада, здравствена заштита итд.), само зато што је одбио да ради на послу за који се није школовао и који не зна да ради, штитећи притом своје право на рад, образовни профил, лично и струковно достојанство. Ово, заправо, не кореспондира са одговарајућим уставним правима и слободама и неким међународним стандардима о забрани дискриминације при запошљавању.<sup>9</sup> Имајући у виду релевантне одредбе Конвенције о забрани дискриминације при запошљавању, овде се у ствари ради о индиректној дискриминацији јер су у питању критеријуми за стицање, односно губитак одређених права који се не тичу карактеристичних захтева посла, нити се тичу способности лица да обавља те послове. То су недопуштени критеријуми. Вероватно ће Уставни суд Србије дати коначну реч о томе. На другој страни, постоје изузеци, предвиђени у овој Конвенцији, када се фаворизовање одређених категорија лица, при остваривању појединих права, не сматра дискриминацијом, тј. сматра се „позитивном дискриминацијом” (мада оно што је позитивно не може бити дискриминаторско, као и оно што је дискриминаторско не може бити позитивно). На пример, нема дискриминације уколико се при запошљавању фаворизују потребе одређених група лица (инвалида, припадници појединих етничких заједница, одређеног културног нивоа итд.). Неке земље ЕУ имају чак и посебне законе о фаворизацији одређених категорија лица (закони за афирмативну акцију). То у нашој земљи није случај. Шта више, око овог питања важеће законодавство није довољно синхронизовано.

У том смислу, инвалидна лица са смањеном радном способношћу или са преосталом радном способношћу могу се кандидовати за одговарајуће запослење, саобразно њиховој радној способности. Али нема уједначених решења у прописима. Уместо да фаворизујемо запошљавање тих лица ми га отежавамо.

<sup>9</sup> Конвенција о забрани дискриминације у погледу запошљавања и занимања, „СЛ. л. ФНРЈ – додатак”, бр. 3/1961.

Према Закону о раду (чл. 78.),<sup>10</sup> инвалиду рада са преосталом радном способношћу, послодавац је дужан да обезбеди обављање одговарајућих послова, а онима код којих постоји опасност од наступања инвалидности да обезбеди промену посла односно обављање другог одговарајућег посла где нема опасности. У питању је, дакле, субјективно (утуживо) право. Проблем је само како и где утврдити чињенице постојања опасности од наступања инвалидности и преостале радне способности. Према ранијим прописима то се радило сходно правилима из области пензијског и инвалидског осигурања. Важећи Закон о пензијском и инвалидском осигурању<sup>11</sup> о томе ћути, иако се управо на закон те врсте позива Закон о раду када конституише наведена права инвалида рада. Закон о пензијском и инвалидском осигурању познаје само категорију трајног и потпуног губитка радне способности везујући за њу право на инвалидску пензију.

Поред реченог, Према Закону о запошљавању и осигурању за случај незапослености (чл. 49.), инвалидно лице и лице са смањеном радном способношћу запошљава се под посебним условима, у складу са законом. Пошто је Закон о раду донесен 2001. године, а Закон о запошљавању 2003. године, крајње је време да се наведена права инвалида, предвиђена овим законима, коначно разреде и предвиде начини њиховог остваривања (можда посебним законом о запошљавању инвалида). Истина, Закон о запошљавању предвиђа право (чл. 50.) на стручну помоћ при утврђивању преостале радне способности и избору занимања, као полазиште за остваривање права на одговарајуће запослење код другог послодавца или премештај на друге послове код истог послодавца. Међутим, много је важније предвидети право на финансијску помоћ при утврђивању преостале радне способности. Овако, те трошкове ће сносити или сам инвалид или његов послодавац код кога је настала инвалидност, ако постоји добра воља – пошто нема прописа и обавезујућих правила.

## 2. Одговорност запослених и престанак запослења

Приметна тенденција у нашем радном законодавству је и поштравање одговорности запослених. То потврђује чињеница да при утврђивању одговорности запослених, сходно Закону о раду, не постоје више дисциплинске мере. Сада се о одговорности за повреду радних обавеза говори као о отказном разлогу, тј. консеквенца одговорности не може бити никаква дисциплинска мера већ само отказ уговора о раду.

Прецизније говорећи, запослени одговара дисциплински и материјално. Дисциплинска одговорност је одговорност због повреде радне обавезе, а материјална одговорност је одговорност за штету. Када је реч о материјалној одговорности Закон о раду готово да ништа није променио у погледу материјално-

---

<sup>10</sup> „Сл. гл. РС”, бр. 70/2001.

<sup>11</sup> „Сл. гл. РС”, бр. 34/2003.

правних и процесно-правних правила, у односу на ранија решења. Међутим, у случају дисциплинске одговорности дошло је до крупних промена. Према овом Закону, у материјално-правном погледу она се регулише уговором о раду (што до сада није био случај), а у процесном погледу она се остварује кроз поступак отказа уговора о раду. Дакле, дисциплинска одговорност је мање правно објективизирана у односу на материјалну, иако повлачи озбиљније и теже конвенције – води престанку радног односа.

У неким случајевима, материјална одговорност се узима као комплементарни елемент дисциплинској одговорности у поступку отказа уговора о раду. У том случају поступак отказа уговора о раду води преко суспензије. Ради се о случају када је радник учинио повреду радне обавезе која угрожава имовину веће вредности (чл. 109. Закона о раду). Заправо, овде је „имовина веће вредности“ квалификатив повреде радне обавезе да би се она могла узети као основ за суспензију и касније као разлог за отказ уговора о раду – који се помиње у вези трајања суспензије. Јер, према Закону о раду (чл. 112.), удаљење може да траје најдуже три месеца у којем периоду је послодавац дужан да запосленог врати на посао или да му откаже уговор о раду, ако за то постоје оправдани разлози у вези његове одговорности због повреде радне обавезе, увези непоштовања радне дисциплине, односно поводом кривичног дела на раду или у вези са радом.

У наведеном случају, разлог за престанак радног односа има два дела. Први део се тиче дисциплинске одговорности, јер се ради о повреди радне обавезе. Тај део је изузет, у погледу дефинисања повреде радне обавезе, и из угла поступка утврђивања повреде и одговорности за ту повреду, и из регулативе путем општих аката. Други део се тиче материјалне одговорности, јер се ради о угрожавању имовине веће вредности. Дакле, други део, као питање материјалне одговорности, везује се за штету. Постојање штете, сходно чл. 95. ст. 5. Закона о раду, њену висину, околности под којима је настала, ко је штету проузроковао и како се накнађује, утврђује послодавац, у складу са општим актима или уговором о раду. Значи, један исти разлог за престанак радног односа делом се може регулисати на општи начин и путем општег акта, а другим делом управо на тај начин не може бити регулисан.

У ствари, Закон о раду не говори изричито о дисциплинској одговорности, али се ослања на ту одговорност код разраде појединих радноправних института. О дисциплинској одговорности се говори посредно. Типичан пример за то је отказ уговора о раду због повреде радне обавезе, односно због непоштовања радне дисциплине (чл. 101. ст. 1. тачке 3. и 4.). Јер, говорити о повреди радне обавезе, односно непоштовању радне дисциплине, као основу за престанак радног односа, уколико је за то запослени крив, није ништа друго до санкционисање недисциплинованог понашања. То је питање дисциплинске одговорности. Дакле дисциплинска одговорност, и према овом Закону, постоји. Ако постоји онда мора постојати и одговарајући поступак у коме ће се та одговорност утврдити, тј. поступак у коме ће се утврдити чињенице постојања повреде радне обавезе и кривица запосленог за ту повреду. Без тих чињеница овај разлог за отказ уговора о раду не би био оправдан.

Међутим, Закон о раду не предвиђа посебан поступак за утврђивање повреде радне обавезе и кривице запосленог за ту повреду. Наиме, наведени отказни разлог се утврђује кроз поступак отказа уговора о раду. Притом, овај поступак је у нечему специфичан у односу на исти поводом осталих отказних разлога. Специфичан је утолико што је послодавац дужан (чл. 101. ст. 2. Закона о раду) да, пре отказа уговора о раду, запосленог упозори на постојање отказног разлога. Али, да би могао да упозори запосленог, послодавац се мора претходно уверити да заиста постоје чињенице везане за тај отказни разлог (повреда радне обавезе, односно непоштовање радне дисциплине и кривица). Према томе, у овом случају, поступак отказа уговора о раду подразумева: (а) радњу утврђивања наведених чињеница; и (б) радњу упозорења.

Утврђивање повреде радне обавезе, односно непоштовања радне дисциплине и кривице запосленог је свакако неопходно као процесна радња. Ово су околности које се не могу претпоставити. Секундарно је питање да ли ћемо то назвати дисциплинским поступком или делом отказног поступка. Реч је о радњи која је неопходна из разлога легалитета читавог отказног поступка, јер сходно Уставу Републике Србије<sup>12</sup> (чл. 24.) сваком се зајемчује право на одбрану и нико не може бити кажњен ако му није било омогућено да буде саслушан и да се брани. Такође, прама Конвенцији Међународне организације рада (МОР), бр. 158 о престанку радног односа на иницијативу послодавца) чл. 7.),<sup>13</sup> радни однос запосленог неће престати због разлога везаних за његово понашање или његов рад пре него што му се омогући да се брани од изнетих навода, осим ако се са разлогом не може очекивати од послодавца да му пружи ту могућност. Дакле, ово је правило из ратификоване међународне конвенције, а према чл. 1. ст. 1 Закона о раду, обавезе и одговорности по основу рада уређују се законом у складу са потврђеним међународним конвенцијама.

Питање упозорења у отказном поступку није до краја регулисано Законом о раду. То може бити предмет регулисања општим актом (колективним уговором или правилником о раду). Навешћемо нека, по нашем мишљењу, могућа решења.

У сваком случају, упозорење је обавезна процесна радња у отказном поступку. Запослени би требало да буде упозорен писменим путем. Упозорењем се указује на постојање разлога за отказ уговора о раду и у њему треба навести податке о времену, месту извршења повреде, о постојању кривице, описати саму повреду итд.

Упозорење може имати превентивни карактер, када се запосленом даје шанса да поправи своје понашање како би избегао отказ уговора о раду. У тој функцији се у упозорењу се може предвидети и одређени рок у коме запослени не би смео да изврши нову повреду радне обавезе или прекрши радну дисциплину. Притом треба водити рачуна о роковима из чл. 104. Закона о раду, унутар којих се може дати отказ уговора о раду (три месеца од дана сазнања за отказни разлог и шест месеци од дана наступања разлога). Уколико запослени,

<sup>12</sup> Устав РС, „Сл. гл. РС”, бр. 1/90.

<sup>13</sup> „Сл. л. СФРЈ-Међународни уговори”, бр. 4/1984.

својом кривицом, изврши нову повреду радне обавезе или прекрши радну дисциплину, онда се та чињеница може третирати као услов за активирање ранијег отказа уговора о раду.

У наведеном смислу, упозорење одговара природи отказног разлога у овом случају, јер се ради о дисциплинским стварима које се понашањем радника могу кориговати. Ово је у духу дисциплинске одговорности и неке наше раније праксе и дисциплинских мера (опомена, условно изрицање мере престанка радног односа).

Међутим, упозорење може имати и другачији карактер, што зависи од тежине повреде радне обавезе или непоштовања радне дисциплине. Наиме, ако су у питању најтеже повреде радних обавеза, односно ако је понашање запосленог такво да не може да настави рад код послодавца, онда се са разлогом не може очекивати од послодавца да запосленом пружи шансу да коригује своје понашање. Ипак, и у том случају постоји обавеза упозорења пре отказа уговора о раду. Али, у овом случају, упозорење не би смело да има функцију пуког обавештавања запосленог да је крив за извршену повреду радне обавезе и да ће добити отказ уговора о раду. То не би имало никакве сврхе. Сматрамо да упозорење овде треба узети као процесну радњу или део поступка за утврђивање повреде радне обавезе и одговорности за ту повреду. Пошто мислимо да је одређени поступак и овом приликом неопходан, независно како се он назива, потребно је тим поводом упозорењем обавестити запосленог да постоји основана сумња да је он извршио повреду радне обавезе, што ће се на одређени начин и уз одређене доказе утврдити, и да се позива да се о томе изјасни и искористи своје право на одбрану. Ово би, свакако, имало одређену сврху у духу напред наведених основних правила из Устава Србије и међународног права.

Тенденцији поједностављења многих процедуралних питања у радном праву (заснивање радног односа без јавног оглашавања, утврђивања дисциплинске одговорности без дисциплинског поступка итд.) опиру се захтеви правне објективизације ових питања и захтеви легалитета. Као што смо видели, повреда радне обавезе, односно непоштовање радне дисциплине могу бити оправдани разлози за давање отказа уговора о раду од стране послодавца. То су легитимни (оправдани) и ваљани разлози, јер одговарају природи радног односа, као правног односа, који карактерише субординираност запосленог послодавцу, тј. подређеност запосленог радном реду и дисциплини у том односу. Али, ти разлози морају бити не само оправдани, како се наводи у Закону о раду (чл. 101. ст. 1.), већ и легални основи за престанак радног односа. Легални ће бити уколико су утврђени као такви у време њиховог наступања тј. извршења повреде радне обавезе, односно кршења радне дисциплине.<sup>14</sup>

Својство легитимности разлога за давање отказа уговора о раду од стране послодавца, утемељено је и правилима међународног радног права. Према чл. 4. Конвенције МОП-а о престанку радног односа на иницијативу послодав-

<sup>14</sup> Уставом Србије (чл. 23. ст. 1.) је предвиђен принцип да нико не може бити кажњен за дело које, пре него што је учињено, није било предвиђено законом или прописом заснованом на закону као кажњиво дело, нити му се може изрећи казна која за то дело није била предвиђена.

ца, запосленом може престати радни однос ако за то постоји ваљан разлог. Ваљани разлози су они који се односе на: (а) способност запосленог; (б) понашање запосленог; (в) оперативне потребе предузећа, установе или службе. Закон о раду, могло би се рећи, своје отказне разлоге из чл. 101. ст. 1. тачка 3. и 4. темељи на наведеној одредби Конвенције у делу који се односи на понашање запосленог.

Међутим када говоримо о регулисању поменутих отказних разлога, Закон о раду предвиђа да повреда радне обавезе, као отказни разлог, мора бити утврђена уговором о раду. Код непоштовања радне дисциплине, као отказног разлога, Закон о раду не предвиђа да и овај разлог мора бити утврђен уговором о раду. Али, принцип легалитета свакако налаже да и он треба да буде уређен на одређени начин. У ствари, пошто овај Закон не инсистира да та дисциплина мора бити уређена уговором о раду, то значи да она може бити уређена и на други начин и путем општих аката. Јер, сам Закон то допушта у чл. 1. ст. 2. одредбом по којој се права, обавезе и одговорности по основу рада уређују колективним уговором или правилником о раду (као општим актима), или уговором о раду. Питање је само шта треба регулисати општим актом као радну дисциплину, поред оних радних обавеза које морају бити регулисане уговором о раду (што такође представља одређену радну дисциплину)? Могући одговор би био да се уговором о раду регулишу радне обавезе и повреде тих обавеза које су саобразне природи и специфичностима посла којим се запослени бави. Општим актом би могле бити утврђене све остале „стандардне” радне обавезе и повреде тих обавеза.

### **3. Колективно преговарање као оквир за демократизацију радних односа**

Општој тенденцији демократизације друштва одговара тенденција демократизације радних односа. Правни оквири за демократизацију радних односа омеђени су углавном колективним правима и обавезама запослених. Међу њима од нарочитог значаја су право на колективно преговарање, партиципација у управљању предузећем, синдикалне слободе и права итд.

Сматрамо да је колективно преговарање најјача полуга демократизације радних односа, јер тиче се аутономног регулисања тих односа. На тај начин су запослени и њихови синдикати равноправни социјални партнери послодавцима и њиховим асоцијацијама у регулисању радних односа. Тако се развија социјални дијалог и партнерски однос између интересно најјаче сукобљених делова друштва. Ово су уједно и прве претпоставке социјалног мира и стабилности која нам је преко потребна за даљи развој друштва. Социјални дијалог и колективно преговарање не искључују већ препоручују и искуства својствена међународним и европским интеграцијама којима тежимо. Процеси европских

интеграција захтевају и интеграцију принципа преговарања (и то пре свега индустријских концерна) комунитарног нивоа у националне оквире регулисања односа и њихово међусобно уједначавање. У ствари, као једна од препрека брже и ефектније хармонизације националних права из ове области са радним право ЕУ, наводи се управо неуједначеност националних законодавстава по питањима колективних радних права.<sup>15</sup> Овде, наравно, спадају и права у вези колективног преговарања. Коначно, једна од важних перспектива европског радног права јесте, заправо, заједничка стратегија одбране и очувања „социјално-колективног” карактера радног права управо путем промоције и прихватања универзалних принципа колективног преговарања по међународним стандардима.<sup>16</sup>

Дакле, ако имамо у виду овакав значај и перспективу колективног преговарања, у нашим и европским оквирима, онда заиста нису прихватљиве оне тенденције у нашем радном праву које не шире законске оквире за даљи развој колективног преговарања, већ их сужавају. Наиме, важећи Закон о раду (чл. 3.) дозвољава могућност замене колективног преговарања једностраним регулисањем радних односа општим актом послодавца. Реч је о томе да уколико код послодавца ниједан синдикат не испуњава услове репрезентативности или синдикати нису закључили споразум о удруживању, односно ако учесници у колективном преговарању не постигну сагласност за закључивање колективног уговора, тада се права, обавезе и одговорности из радног односа уређују правилником о раду или уговором о раду. У питању је атипична могућност регулисања радног односа, јер не одговара самој природи тог односа, који би требало да значи интересно уравнотежени и двостранотеретни правни однос запосленог и послодавца.<sup>17</sup> Овај начин регулисања радног односа правно-неадекватно наглашава економску доминацију послодавца дајући му шансу да сам регулише сопствени положај субјекта у радном односу. Сем тога, наведени начин је можда типичан за акте пословођења а не регулисања радних односа.

Дакле, Закон о раду допушта супституцију колективног преговарања једностраним регулисањем радног односа на општи начин (правилником о раду који доноси послодавац). Ова супституција није адекватна и није нужна. Није адекватна јер се разноврсни акти не могу супституисати. Није нужна јер постоје друга решења која могу да очувају социјални дијалог и дух колективног преговарања и без репрезентативног синдиката. То су решења која нуди Препорука МОП-а бр. 91 о колективним уговорима (пар. 2.). Према овој Препоруци, у наведеној ситуацији из чл. 3. Закона о раду, могу преговарати са послодавцем и представници заинтересованих радника, који су правоваљано изабрани (саобразно националним прописима). То је, дакле, само требало изричито предвидети нашим законом.

<sup>15</sup> Erika Szyszczak, *EC Labour Law*, Edinburg, 2000, стр. 35.

<sup>16</sup> Van Peijpe, *T. Employment Protection under Strain, Kluwer Law International*, The Hague, 1998, стр. 164.

<sup>17</sup> И у развијеним тржишним економијама колективни уговори су незамењиви акти правног изражавања и уобличавања интересног тј. „конфликтног” партнерства. Види: *Comparative Labour Law and Industrial Relations in Industrialized Market Economies*, Editor by R. Blanpain, The Hague, 1998, стр. 450 и даље.

Ипак, пажљивијом анализом одредаба Закона о раду може се приметити да он нуди одређене оквире у којима се може „инсистирати” на закључивању колективног уговора. То уједно значи и сужавање простора за регулисање радног односа једностраним актом послодавца. Тако, у настојању да се радни односи свакако уређују колективним уговором, чак и у ситуацији када се не постигне сагласност за његово закључивање међу учесницима преговарања, треба прибећи методу арбитражног превазилажења таквих ситуација. Заправо, ако се у току преговарања не постигне споразум за закључивање колективног уговора, учесници су дужни да образују арбитражу за решавање спорних питања и то најкасније у року од 30 дана од дана започињања преговора. Дејство одлуке ове интересне арбитраже споразумно утврђују учесници (чл. 136. Закона о раду). За случај да је утврђено обавезујуће дејство одлуке (што би требало бити пракса), закључивање колективног уговора је сасвим извесно. Јер, одлука арбитраже чини саставни део колективног уговора, чиме се превазилазе спорна питања.

Сматрамо да су наведене сугестије, у условима који постоје, заиста прихватљиве. Наиме, сваки послодавац може, свесно или несвесно, поготову ако изостаје стандард „добре воље” (што је такође везано за демократизацију радних односа),<sup>18</sup> да у свом предузећу створи такав амбијент у коме је немогуће колективно преговарати (лоша клима) и да онда радне односе једнострано регулише својим актом, или да чак регулисање радних односа сведе на терен индивидуалног преговарања (уговором о раду) са сваким радником понаособ. У овом последњем случају, када запослени свој радноправни положај регулишу једино уговором о раду, тада су они минимално заштићени. Заправо, заштићени су на нивоу који пружа закон и њихова сопствена „преговарачка моћ”, односно статус, место и улога коју имају код послодавца. Ова ситуација може бити нарочито озбиљна за запослене код оних послодавца који нису чланови удружења послодавца потписника општег или посебног (гранског) колективног уговора, јер те послодавце ови „виши” колективни уговори не обавезују. Наравно да овакве ситуације не би требало нити могло да буду наша шира пракса и из социјално-економских и из правних разлога. Уосталом, министар надлежан за послове рада може, ако постоји оправдан интерес, ради остваривања економске и социјалне политике у републици, да одлучи да се колективни уговор или поједине његове одредбе примењују и на послодавце који нису учествовали у закључивању колективног уговора или нису накнадно приступили (октроисани колективни уговор).<sup>19</sup>

Свакако да је потискивање колективних уговора другим начинима регулисања односа у области рада (уредбама и другим подзаконским актима) на вишим нивоима (републички или грански) незамислива. Незамислива је с обзи-

<sup>18</sup> У земљама са развијеном индустријском демократијом постоји обавеза преговарања са „добром вером” (Good Faith Bargaining), *Labor Law – USA*, Douglas L. Leslie, West Publishing Co. Minnesota, 1992, стр. 181.

<sup>19</sup> Чл. 149. ст. 3. Закона о раду.



ром на потребе и интересе јачања социјалног партнерства и индустријске демократије. Незамислива је и с обзиром да право такву могућност не предвиђа. Напротив, видели смо, предвиђа могућност ширења дејства закључених колективних уговора на поједине области и послодавце уколико код неких не постоји колективни уговор.

*Predrag Jovanović Ph.D, Full professor  
Novi Sad School of Law*

## **New tendencies in our labor legislation**

### *Abstract*

One may notice important tendencies towards standardization and harmonization of our labor legislation with the international law and the law of the European Union primarily with respect to the issues on employment and termination of employment. This is logical, given the fact that there is a high unemployment rate at the labor market. Unemployment is one of the toughest problems encountered during transition, which has multiple social, economic, political and legal ramifications.

From the legal point of view and with respect to stability of employment, the most important issues are related to productive employment and responsibility of employees towards their working obligations, which enables them to retain their jobs. Today, it is not only difficult to get a job, but to retain it as well. Therefore, the issue of dismissal of unproductive (redundant), incompetent, incapable and irresponsible employees is also related to the global unemployment issues. Such employees certainly may not fit into the contemporary trends present at the labor and capital markets.

Last, but not least, the general trend of social democratization corresponds to democratization of labor relation system. A legal framework important for democratization of labor relations is primarily related to collective rights and obligations of employees. Collective bargaining occupies the most important place within the framework, as a mode of autonomous regulation of labor relations. Such tendency should be supported, wherefore a „propulsive” legal framework should be set for its further development and concretization. Certain legal solutions (elaborated in this paper) are not drafted always in conformity with the above tendencies.