

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

РАДНОПРАВНИ ОКВИРИ ХАРМОНИЗАЦИЈЕ НАШЕГ ПРАВА И ЕВРОПСКОГ ПРАВА

1. Оквири и смернице хармонизације

Смернице и оквири хармонизације који важе за нашу земљу одређени су, пре свега, моделом регионалног повезивања европских држава, који се изграђује већ дуги низ година: од Савета Европе (1949.) и Европских заједница (за угаљ и челик – 1951, за атомску енергију и Економске заједнице – 1957, Европске заједнице – 1965.) до Европске уније (1992.). Из самих назива наведених облика европских интеграција назире се њихов примарни циљ: јединствена Европа на темељу јединственог европског тржишта. Међутим, нема јединственог европског тржишта без здраве конкуренције и јединствених услова привређивања. Јединствених услова привређивања нема без уједначеног радноправног положаја запослених и послодавца (зараде, издаци и права из социјалног осигурања и друга права), јер то битно утиче на цену роба и услуга. О здравој конкуренцији се може говорити када сви стартују са истих позиција.

Ипак, из правног угла посматрано, корени свих смерница и оквира за хармонизацију су много дубљи и старији. Они се налазе у праву Међународне организације рада – МОП (1919.). Због тога, односи Европске уније према Међународној организацији рада, дефинисани су још у оснивачком уговору Европске економске заједнице. Уговор обавезује Европску комисију, као орган који спроводи политику Заједнице, на најнепосреднију сарадњу са Међународном организацијом рада. То је неминовност која је условљена и глобализацијом као интегративним светским процесом

и високим степеном комплементарности циљева њихових социјалних политика. Формална институционализација сарадње Заједнице и МОР-а извршена је 1989. године разменом одговарајућих докумената. На неопходност сарадње указује и европски Суд правде.¹ Та сарадња се огледа у размени стечених искустава, заједничким активностима на унапређивању укупне социјалне политике и нарочито, унутар тога, радноправних стандарда, јачања индустријске демократије и социјалног дијалога.

Сарадња је неминовност и због потребе ублажавања негативних реперкусија постојећих разлика у нормативном деловању ових међудржавних асоцијација. Право ЕУ је регионално, али наднационално и директно обавезујуће. Право МОР-а је међународно и није наднационално, јер претпоставља ратификацију као услов обавезујућег дејства. Право МОР-а, уз ратификацију, обавезује државе чланице, али не обавезује друге организације тих истих држава, на пример ЕУ. Зато је неопходна сарадња и тих самих међудржавних организација.

Истина, радноправни стандарди у праву ЕУ су већег квалитета у односу на исте у праву МОР-а, због веће укупне развијености земаља чланица ЕУ у односу на земље чланице МОР-а. Отуда, логично је очекивати да чланице ЕУ, које су истовремено и чланице МОР-а, али и сама ЕУ, не могу редуцирати радноправне стандарде МОР-а, већ их могу само проширивати. То се и догађа. На пример, по мишљењу европског Суда правде, одредбе конвенција МОР-а које говоре о забрани ноћног рада жена² инкомпатибилне су са Директивом ЕУ 76/207 о једнаком третману мушкараца и жена у смислу једнаке доступности запослења, оспособљавања и напредовања.³

Међутим, постоје одређени радноправни стандарди који су развијенији у праву МОР-а у односу на право ЕУ. Реч је о неким стандардима из области колективног радног права. На пример, кључни принципи индустријске демократије – трипартизам и социјални дијалог, развијенији су у праву МОР-а. Затим, права синдикалног организовања запослених и послодавца и колективног преговарања итд. Дакле, ниво квалитета тих начела и права земље чланице ЕУ, које су истовремено и чланице МОР-а, не могу смањивати, уколико су ратификовале одговарајуће конвенције. То

¹ У том смислу: *Labour Law in the Courts*, Edited by Silvana Sciarra, Oxford, Portland, Oregon, 2001, str. 145.

² Мисли се на следеће конвенције: Конвенција бр. 4 из 1919. (забрањује ноћни рад жена у индустрији и грађевинарству, наша ратификација – «Сл. новине», бр. 95-XXII/1927.); Конвенција бр. 41 из 1934. о ревизији Конвенције бр 4 (нисмо је ратификовали); и Конвенција бр. 89 о ноћном раду жена, ревизија, из 1948. (наша ратификација – «Додатак Сл. л. ФНРЈ», бр. 12/1956.).

³ Види: Erica Szyszczak, *EC Labour Law*, Harlow, England, 2000, стр. 29.

произилази из акта ратификације. Сем тога, иза права МОР-а не стоје само органи власти држава чланица, већ, по начелу трипартизма, и представници запослених и послодаваца држава чланица. То даје праву МОР-а изразиту социјалну тежину и утемељеност. Отуда, кршење тог права може да узрокује не само правне, већ и шире друштвене реперкусије. Ово и друга питања односа међународног и регионалног радног права, вероватно ће јасније бити дефинисана и решена у поступку примене Устава ЕУ. Мада и у овом тренутку, према чл. 307. Уговора о Европској заједници (ЕЗ), државе чланице су обавезне да предузимају одговарајуће мере у смислу отклањања неусаглашености између њихових обавеза које проистичу из међународних уговора, које су оне закључиле или прихватиле пре укључивања у ЕЗ, и обавеза које имају као чланице ЕЗ.

Не упуштајући се у детаљнију расправу око наведених питања, јер то нам и није намера у овом раду, ипак смо их овде поменули због потребе појашњења позиције у којој се наша земља налази на путу стабилизације и придруживања ЕУ. Јер тај пут поплочан је начелима социјалне политике и радноправним стандардима не само ЕУ и европског комунитарног радног права, већ и начелима Савета Европе (европског некомунитарног радног права)⁴ и МОР-а (међународног радног права). Наша земља је чланица Савета Европе од 2003. године, а МОР-а од 1919. Није чланица ЕУ. На путу смо стабилизације, а преговори за потписивање споразума о придруживању ЕУ требало би да отпочну октобра 2005. године. За сада наша земља има статус «треће државе». Наиме, «државе чланице» су у обавези да усагласе своје право са правом ЕУ; «државе кандидати» за улазак у ЕУ имају обавезу делимичног усаглашавања, што се прецизније регулише у споразуму о придруживању; «треће државе» немају поменуту обавезу. Код «трећих држава» усаглашавање је добровољно. Али, пошто пут стабилизације наше земље води само и једном правцу – у правцу ЕУ, то се поменута добровољност претвара у неминовност. Усаглашено унутрашње право са правом ЕУ представља визу за улазак у ову Заједницу.

1. 1. Оквири и смернице Савета Европе

Радно и социјално право (како индивидуално тако и колективно) је у тесној вези са основним људским правима и слободама.⁵ Велики број пра-

⁴ О подели европског радног права на европско комунитарно и европско некомунитарно радно право види детаљније: Бранко А. Лубарда, Европско радно право, Подгорица, 2004, стр. 39. и даље.

⁵ Gillian S Morris and Timothy J Archer, *Collective Labour Law*, Oxford-Portland Oregon, 2000, str. 26.

ва из радног односа (више индивидуалних, а мање колективних), спадају у ред основних људских права. На пример, право на рад, заштиту здравља итд. су основна и људска и индивидуална радна права. Или, слобода удруживања, право на «социјални дијалог» и колективно преговарање су типична колективна радна права, али су уједно, по свом општем значењу и важности, и основна људска права. У том смислу и Међународна организација рада, вршећи своју нормативну и друге функције, «настоји да помогне државама чланицама да осигурају **основна људска права** (подвукао П. Ј.) приликом регулисања односа рада и запошљавања, тако што промовишу и социјалну равноправност и економску ефикасност и раст, унапређујући притом капацитете социјалних партнера да учествују у социјалном дијалогу.»⁶

Савет Европе је међународна владина организација. Основан је 1949. године у Лондону. Промовише принципе владавине права и заштите основних људских слобода и права. Захтев Савезне Републике Југославије (СРЈ) за учлањење у Савет Европе поднет је одмах након познатих октобарских промена 2000. године. Пријем је одлаган због дугог решавања и дефинисања питања Државне заједнице Србије и Црне Горе, затим, због «проблема» са Хашким трибуналом итд. Године 2003. Државна заједница Србија и Црна Гора постаје чланица Савета Европе. Тиме је преузета и обавеза да се потпише један од најзначајнијих аката ове Организације – Европска социјална повеља (измењена) и да се ратификује.⁷ Повеља је потписана, али још није ратификована.

Европска социјална повеља је најсистематичнији акт у области некономитарног радног и социјалног права. У преамбули је речено да је циљ Савета Европе постизање јединства међу својим чланицама ради очувања и остварења идеала и принципа који представљају њихово заједничко наслеђе и ради олакшавања њиховог економског и друштвеног развоја, нарочито очувањем и даљим остваривањем људских права и основних слобода. Обезбеђивањем социјалних права, земље чланице желе да свом становништву «побољшају животни стандард и друштвено благостање».⁸

Иако је реч о «социјалној» повељи, она садржи и низ радноправних стандарда о правима запослених. То ће се видети из текста који следи.

⁶ *Смернице о радном законодавству*, Међународна организација рада, Женева, 2001, стр. 1.

⁷ Европска социјална повеља је закључена у Торину 1961. године. Допуњена је додатним протоколима 1988, 1991, 1995. Измењена Повеља је отворена за потпис 1996, а ступила је на снагу 1999. Европска социјална повеља је комплементарни инструмент Европској конвенцији о људском правима (грађанским и политичким), која је закључена, такође, под окриљем Савета Европе 1950. године у Риму, а ступила на снагу 1953.

⁸ James Hanlon, *European Community Law*, London, 2003, str. 284.

Наиме, измењена Повеља садржи одређена права која се могу поделити у две области. Прву област чине стандарди и оквири који се тичу запошљавања и економске сигурности. То су:

- начело недискриминације приликом запошљавања, забрана принудног рада;
- синдикална права, право на колективно преговарање;
- право на задовољавајуће услове рада и на поштену надокнаду, укључујући право жена и мушкараца на једнаку зараду за рад једнаке вредности, укључивање хендикепираних лица у свет рада и право на професионалну обуку и образовање;
- забрана запошљавања деце млађе од 15 година и заштита деце узраста од 15 до 18 година;
- заштита материнства;
- једнак третман радника миграната.

Другу област чине стандарди и оквири који се тичу «друштвене кохезије» :

- право на заштиту здравља, право на социјалну сигурност, право на социјалну и медицинску помоћ;
- право деце и адолесцената на заштиту од физичких и моралних опасности;
- право породице и њених чланова на правну, економску и социјалну заштиту;
- право радника миграната и њихових породица на заштиту и помоћ;
- право старијих лица на заштиту.

Ако ово желимо прецизније да прикажемо, онда треба рећи да је Европска социјална повеља из 1961. године садржавала 19 основних права. Измењена повеља садржи 31 право. Чланови од 20. до 31. се најнепосредније тичу радног и социјалног права. Ово је, заправо, покушај Савета Европе да одређене радноправне стандарде подигне на виши ниво од оног који дају конвенције и препоруке МОП-а. Ти стандарди су следећи:

(чланови од 20. до 23.)

- сви радници имају право на једнаке шансе и једнак поступак у вези са запослењем и занимањем, без дискриминације на основу пола;
- право радника да буду информисани и консултовани у предузећу;
- право радника да учествују у утврђивању и побољшању услова рада и радне средине у предузећу;

(чланови од 24. до 31.)

- право на заштиту у случају престанка запослења;
- право на заштиту потраживања запослених у случају инсолвентности послодавца;
- право на достојанство на послу;
- запослени и лица која траже запослење не могу бити дискриминисани због њихових породичних обавеза и, колико је то могуће, не доводити у сукоб њихово запослење са породичним обавезама;
- право представника запослених у предузећу на заштиту од аката штетних по њих и право да им се пруже одговарајуће могућности за обављање њихових функција;
- право радника да буду информисани и консултовани у поступцима колективног отпуштања, право на заштиту од сиромаштва и искључења из друштвене заједнице;
- право на стан.

Земље чланице Савета Европе, које су потписале Измењену европску социјалну повељу и које желе исту да ратификују, обавезне су (члан А, Део III) да поштују макар 6 од 9 основних права из II дела Повеље.⁹ Уз то, земље чланице су дужне да прихвате и додатни број чланова или нумерисаних ставова из II дела Повеље које буду саме одабрале, под условом да укупни број чланова или нумерисаних ставова који их обавезују, није мањи од 16 чланова или 63 нумерисана става.¹⁰

1.2. Оквири и смернице Европске уније (ЕУ)

У поступку стабилизације и придруживања ЕУ, наша досадашња «добровољна хармонизација» права претвориће се у «обавезну делимичну хармонизацију». Између осталог, обавезна делимична хармонизација односи се и на принципе из области социјалне политике тј. прописе радног и

⁹ Девет основних права су: право на рад;право на организовање; право на колективно преговарање; право деце и омладине на заштиту;право на социјално осигурање; право на социјалну и медицинску помоћ;право породице на социјалну, правну и економску заштиту; право радника миграната и њихових породица на заштиту и помоћ;право на једнаке шансе и једнаки третман у вези запошљавања и занимања без дискриминације на основу пола.

¹⁰ О усклађености нашег права са наведеним оквирима и смерницама Савета Европе, види: Компатибилност права и праксе Србије и Црне Горе са Измењеном европском социјалном повељом, Бранко Лубарда и група аутора, Савет Европе – Канцеларија у Подгорици, Подгорица, 2005.

социјалног права. Из овог угла, ако погледамо како су ови процеси стабилизације и придруживања ЕУ постављени у споразумима са неким земљама из нашег најближег окружења (Македонија, Хрватска), можемо очекивати да ће се инсистирати највише на питањима везаним за запошљавање, социјалну сигурност и осигурање, услове рада, једнаким могућностима за мушкарце и жене, заштити здравља и безбедности на раду. Као што се види, дакле, реч је о пресликавању смерница и оквира из Беле књиге ЕУ.

Белу књигу је усвојила Европска комисија 1995. године. Она представља својеврстан путоказ земљама централне и источне Европе за придруживање ЕУ. То је и наш путоказ. Један одељак Беле књиге посвећен је акивностима и мерама на плану социјалне политике (поглавље IV). О томе ће касније нешто више бити речи. Међутим и други акти ЕУ, који су претходили Белој књизи и који су уследили након усвајања ове књиге,¹¹ јесу од значаја за препознавање смерница стабилизације и придруживања ЕУ.

Још у Уговору о оснивању Европске економске заједнице из 1957. године могу се наћи одредбе из области социјалне политике. Ту се налази неколико одредаба које говоре о слободи кретања радне снаге унутар ЕЗ, о праву настањивања, о потреби побољшања услова живота и рада радника и њиховог уједначавања на комунитарном нивоу. Ово је време прве фазе у развоју ЕЗ, за коју је карактеристичан «привредни неолиберализам» са карактеристичном слободом – слободом кретања. Наступа, затим, фаза када се предност даје привредном развоју, уз својеврсну стагнацију социјалне политике.

Постојећи правни темељи социјалне политике унеколико су ојачани усвајањем Јединственог европског акта из 1985. године. Највећи допринос овог акта огледа се нарочито у учвршћивању социјалне кохезије и дијалога социјалних партнера. Ово је, можемо рећи, резултат наглашених захтева радника, крајем седамдесетих и почетком осамдесетих година, за значајнијим учешћем у привредном животу, уз напуштање тезе о «саморегулативи» тржишта. Сем тога, промовише се борба против незапослености, посебно младих, увођење нових технологија уз појачане мере безбедности на раду.

Следећи корак у јачању социјалне политике и оквира радног и социјалног права представља Мадрихтски уговор, тј. Уговор о ЕУ из 1992. године. Овај Уговор означава нови период «социјалне интеграције» између земаља чланица Заједнице. Заправо, не напуштајући «стари концепт» јединственог тржишта и економског просперитета, наглашава се потреба

¹¹ Детаљније о томе: Roger Blanpain, *European Labour Law*, Kluwer Law International, The Hague, London, Boston, 2000, str. 152. i dalje.

формирања «наднационалних институција социјалног карактера». У том смислу, закључен је Споразум, између држава чланица (са изузетком Велике Британије), о социјалној политици, на темељу којег је донесено више директива из области радног права.

Као што се види, почетком деведесетих година ЕУ карактерише стање разубјених правних оквира за вођење јединствене социјалне политике. Овакво стање није могло дуго да потраје. Зато је Европска комисија 1993. године, доношењем Зелене књиге о социјалној политици и 1995. године Средњорочним социјалним акционим програмом, заправо, изашла пред европску јавност са интегративним мерама у примени фундаменталних принципа у социјалној сфери. Такође, Европска комисија се посебно обратила 1995. године Белом књигом земљама Централне и Источне Европе ради њихове припреме за придруживање и интеграцију у ЕУ.

Коначну консолидацију оквира социјалне политике ЕУ и механизма за њено вођење, обезбеђује Амстердамски уговор из 1997. године.¹² У чему се та консолидација огледа ? Прво, утврђивањем циљева социјалне политике сходно циљевима предвиђеним у Европској социјалној повељи, овим Уговором се успоставља јединство и кохерентност те европске политике . Друго, уградњом Споразума о социјалној политици у Уговор о ЕУ, Амстердамски уговор битно доприноси и укидању дуализма правних аката у вођењу социјалне политике. Треће, консолидација се обезбеђује и дефинисањем заједничке одговорности ЕУ и свих држава чланица око извесних приоритета. Приоритети су: (1) социјална политика представља заједничку одговорност ЕУ и свих држава чланица; (2) питање запослености је «материја опште бриге» и развој координиране стратегије запошљавања; (3) сузбијање свих облика дискриминације (на основу пола и сексуалне оријентације, расе, етничке припадности, старости, религије итд.); (4) признавање кључне улоге социјалних партнера у области рада и социјалне политике; (5) подстицање консултација управе и радника.¹³

На крају, у вези питања социјалне политике, последње измене Уговора о ЕУ извршене су уговором закљученим у Ници 2001. године (Ничански споразум). Највећи његов допринос је, заправо, у финализацији институционалне реформе ЕУ, у сусрет очекиваном повећању броја чланица ове Заједнице. Ипак, предвиђа и извесне промене у инструментаријуму остваривања комунитарне социјалне политике и осавремењавању система социјалне сигурности. У Ници је представљена и Повеља ЕУ о основним

¹² Ступио на снагу 1999. године, пошто га је ратификовало свих тадашњих 15 држава чланица ЕУ.

¹³ Види: др Будимир Кошутуић, *Амстердамски уговор и социјална политика*, «Европско законодавство», свеска јануар-јун, 2000, стр. 30.

правима. Ова Повеља је акт декларативног карактера, односно није укључена у Ничански споразум. Садржи низ одредаба које се тичу радног и социјалног права: слобода рада и право на рад грађана ЕУ, али право на рад под једнаким условима и грађана «трећих држава» који имају право да раде у ЕУ; заштита од незаконитог отказа; заштита здравља и безбедност на раду; достојанство на раду; заштита колективних права (обавештавање и консултовање радника, право на колективно преговарање, право на колективне акције) итд.

Што се тиче Беле књиге, њене најзначајније смернице, које су од значаја за пут стабилизације и придруживања ЕУ, огледају се у следећем. Указује се, најпре, на потребу поштовања принципа о једнаким могућностима за жене и мушкарце. Наводе се извори комунитарног права где се говори о овом принципу, и издваја потреба обезбеђивања одговарајуће правно-административне инфраструктуре за остваривање и заштиту тог принципа.

Друго, захтева се «техничко прилагођавање» прописа у систему социјалног осигурања, водећи рачуна о националним особеностима затечених система у појединим земљама. Иако се издвајају одређене директиве у смислу координације система социјалног осигурања, не инсистира се на хармонизацији националних прописа са тим директивама¹⁴.

Треће, указује се на потребу усаглашавања националних законодавстава са правом ЕУ у области заштите на раду и здравља радника. Посебно се издваја као смерница у том смислу Директива ЕУ 89/391 о сигурности и заштити здравља радника на раду.

Конечно, наводе се директиве ЕУ којима треба прилагодити унутрашње радно право, и у том смислу предвидети одговарајуће службе и механизме за остваривање и заштиту права. Реч је о директивама које се односе на колективна отпуштања, заштиту запослених у случају инсолвентности послодавца и промене послодавца, заштиту младих радника, радно време, информисање и посредовање у запошљавању, информисање и консултовање запослених у предузећу.

¹⁴ Брана Марковић, *Социјална политика у ЕУ, зборник радова на пројекту «Југославија и ЕУ»*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 1999, стр. 197.

*Predrag Jovanović, PhD Full Professor
Faculty of Law of Novi Sad*

Labour Law Framework of Harmonisation of our Law and European Law

Abstract

Our country is currently negotiating with EU about the future status as a EU member. One of the conditions to achieve this will be to harmonise our labour law, as an instrument of social politics, with EU labour law.

However, one must bear in mind that we have to complete the final harmonisation with all the documents that represent European Labour Law. That means that in the processes of harmonisation attention should be paid to framework that is given by documents of European Council and also on framework given by documents of EU.

As far as the documents given by European Council are concerned, that are related to social politics and labour law, the most important is European social Charter. The mentioned Charter is giving frameworks for harmonisation of our social politics and labour law with politics and law of EU. This paper is clearly pointing to the mentioned frameworks. Among other documents of EU, that contain most important frameworks for harmonisation of our social politics and labour law, the most important is the White Paper. This document is most directly explaining directions of harmonisation of our law in the process of joining the EU. More precisely, it is about the need to expand social insurance system, especially in the sense of financial consolidation; to expand the system in areas of work safety and health of workers; and to expand other areas in labour law (collective dismissals, working time, participation of employees in managing etc.)