

J.р. 2613

Удружење за радно право и социјално осигурање Србије

Институт за упоредно право

UDC 349.2 + 364

ISSN 1450-5800

РАДНО И СОЦИЈАЛНО ПРАВО

ЧАСОПИС ЗА ТЕОРИЈУ И ПРАКСУ
РАДНОГ И СОЦИЈАЛНОГ ПРАВА



Београд | Број 2/2023 | Година XXVII

Издавачи

Удружење за радно право и социјално осигурање Србије
Институт за упоредно право

За издаваче

Проф. др Бојан Урдаревић, редовни професор Правног факултета у Крагујевцу
Проф. др Владимир Чоловић, директор Института за упоредно право Београд

Главни и одговорни уредник

Проф. др Горан Обрадовић

Заменик главног и одговорног уредника

Проф. др Бојан Урдаревић

Чланови редакционог одбора из земље

Проф. др Бранко Лубарда, редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду;

Проф. др Предраг Јовановић, редовни професор Правног факултета Универзитета у Новом Саду, у пензији;

Проф. др Радоје Брковић, редовни професор Правног факултета Универзитета у Крагујевцу, у пензији;

Проф. др Сенад Јашаревић, редовни професор Правног факултета у Новом Саду;

Др Александра Рабреновић, виши научни сарадник Института за упоредно право у Београду;

Др Марио Рељановић, научни сарадник Института за упоредно право у Београду;

Др Боса Ненадић, судија Уставног суда Републике Србије, у пензији;

Предраг Трифуновић, судија Врховног касационог суда Републике Србије, у пензији

Чланови редакционог одбора из иностранства

Prof. dr Zvone Vodovnik, redni profesor za področje prava na Fakulteti za management, Univerze v Ljubljani, Republika Slovenija;

Проф. др Жељко Мирјанић, редовни професор Правног факултета Универзитета у Бања Луци, Република Српска;

Проф. др Тодор Каламатиев, редовни професор Правног факултета „Јустинијан Први“, Универзитета „Св. Кирил и Методиј“, у Скопљу, Северна Македонија;

Prof. dr Darja Senčur Peček, redovni profesor na Pravnom fakultetu Univerzitetu u Mariboru, Republika Slovenija

Штампа: Медивест Ниш

Тираж: 150

Технички уредник: Ненад Милошевић

Излази два пута годишње

Свако копирање, умножавање, објављивање и дистрибуирање целине или делова текста из ове публикације, без претходне писане сагласности издавача, представља повреду ауторског права и кривично је дело.

Удружење за радно право и социјално осигурање Србије, Београд, Светозара Марковића 79/1,
тел. 011/36 15 077, факс 011/36 15 154, office@radno-pravo.org

<https://radno-pravo.org>

САДРЖАЈ

Др Сенад Јашаревић,
СПЕЦИФИЧНОСТИ РАДНОПРАВНОГ ПОЛОЖАЈА
ДИРЕКТОРА СА ОСВРТОМ НА ПРАВО СРБИЈЕ..... 5

Др Тодор Каламатиев,
Др Александар Ристовски,
ПРАВО НА ПАРТИЦИПАЦИЈУ И ПРЕДСТАВЉАЊЕ РАДНИКА
У ОДЛУЧИВАЊУ КОД ПОСЛОДАВЦА: МОГУЋНОСТИ ДА СЕ
ПОПУНЕ ПРАЗНИНЕ У ОСТВАРИВАЊУ ПРАВА РАДНИКА ИЛИ
ПРЕТЊА ДА СЕ УМАЊИ УЛОГА СИНДИКАТА?33

Др Бојан Урдаревић,
УЛОГА И ЗНАЧАЈ АГЕНЦИЈА ЗА ЗАПОШЉАВАЊЕ У
ПРАВНОМ СИСТЕМУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ.....59

Др Живко Кулић,
Др Никола Крунић,
ПРИМЕНА ДИРЕКТИВЕ БРОЈ 2002 – 14 ЕЗ О ИНФОРМИСАЊУ И
КОНСУЛТОВАЊУ ЗАПОСЛЕНИХ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ85

Др Зоран Радуловић,
АНАЛИТИЧКИ ОСВРТ НА НЕКА ОПШТА ПИТАЊА ПРЕСТАНКА
РАДНОГ ОДНОСА ОТКАЗОМ ОД СТРАНЕ ПОСЛОДАВЦА У
УСЛОВИМА ГЛОБАЛИЗАЦИЈЕ 103

Др Марија Драгићевић,
(НЕ)УСКЛАЂЕНОСТ ДОМАЋЕГ ЗАКОНОДАВСТВА СА
СТАНДАРДИМА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ О ЗАШТИТИ ПРАВА
ЗАПОСЛЕНИХ У СЛУЧАЈУ ПРОМЕНЕ ИНСОЛВЕНТНОГ
ПОСЛОДАВЦА..... 117

Др Александар Антић,
НЕКА ОТВОРЕНА ПИТАЊА ВЕЗАНА ЗА ПРЕОБРАЖАЈ
РАДНОГ ОДНОСА У ЈАВНОМ СЕКТОРУ 141

Др Мила Петровић,
ПЛАТФОРМСКИ РАД ИЗ УГЛА ПРЕДЛОГА ДИРЕКТИВЕ О
ПОБОЉШАЊУ РАДНИХ УСЛОВА ПЛАТФОРМСКИХ РАДНИКА.. 161

Др Сенад Јашаревић,*
Редовни професор,
Правни факултет Универзитета у Новом Саду

СПЕЦИФИЧНОСТИ РАДНОПРАВНОГ ПОЛОЖАЈА ДИРЕКТОРА СА ОСВРТОМ НА ПРАВО СРБИЈЕ**

Апстракт: У раду се говори о специфичностима радноправног положаја директора у упоредном праву и пракси, са посебним освртом на право Србије. Статус ове категорије није довољно јасно уређен, нити теоријски разјашњен и разрађен. Радноправни положај директора се разликује од земље до земље, па и од случаја до случаја, што генерално води неуједначеном статусу и правној несигурности ових лица. У овом раду покушали смо да из радноправног угла јасније прикажемо и анализирамо дату проблематику.

Кључне речи: директор, радни статус, радни однос, права.

*e-mail: s.jasarevic@pf.uns.ac.rs

Рад примљен: 10.08.2023.

Рад прихваћен: 05.09.2023.

** Овај рад представља резултат истраживања на пројекту Правног факултета у Новом Саду (бр. 179079), који финансира Министарство науке, технолошког развоја и иновација Србије.

Др Весна Симовић Звицер, <i>ПОМИРЕЊЕ ПРОФЕСИОНАЛНИХ И ПОРОДИЧНИХ ОБАВЕЗА У ЦРНОЈ ГОРИ</i>	179
Др Данило Рончевић, Др Дејан Костић, Др Мартин Матијашевић, <i>РАДНОПРАВНИ СТАТУС СЛУЖБЕНИКА ОБЕЗБЕЂЕЊА У СИСТЕМУ ИЗВРШЕЊА КРИВИЧНИХ САНКЦИЈА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ И РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ</i>	197
Др Велисав Марковић, <i>О ОГРАНИЧЕЊУ ПРИМЕНЕ ПОСЕБНОГ КОЛЕКТИВНОГ УГОВОРА У ЈАВНОМ СЕКТОРУ</i>	221
Др Борислав Радић, Јована Борјан Лазута, <i>РАДНИ ОДНОС БЕЗ РАДНОГ МЈЕСТА У ПРАКСИ РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ</i>	241
Др Бојан Божовић, <i>ТРОШКОВИ ПАРНИЧНОГ ПОСТУПКА У СПОРОВИМА ЗАПОСЛЕНИХ СА МИНИМАЛНОМ ЗАРАДОМ У ЈАВНИМ СЛУЖБАМА СА АСПЕКТА ЗАШТИТЕ ПРАВА НА ИМОВИНУ И ПРАВА НА ПРИСТУП СУДУ</i>	257
Др Рајко Кличковић, Мр Милорад Митровић, Милан Ђурановић, <i>КОЛЕКТИВНО ПРЕГОВАРАЊЕ У РЕПУБЛИЦИ СРПСКОЈ - ТРЕНУТНО СТАЊЕ И ПЕРСПЕКТИВЕ</i>	265
Др Сања Пауновић, <i>НЕСТАНДАРДНО ЗАПОШЉАВАЊЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ</i>	287
Јована Рајић Ђалић, <i>ПРАВО НА ИСКЉУЧИВАЊЕ – ИЗМЕЂУ ПОРОДИЧНОГ ЖИВОТА И ПРОФЕСИОНАЛНИХ ДУЖНОСТИ</i>	303
<i>УПУТСТВО АУТОРИМА ЗА ПРИПРЕМУ РАДОВА</i>	321

Senad Jašarević, LL.D.
Full Professor at Faculty of Law University of Novi Sad

Specifics of the Employment Status of the Director with Reference to the Law of Serbia

Summary

The paper discusses the specifics of the labour law position of the director in comparative law and practice in Serbia. The status of this category is not sufficiently clearly regulated, nor theoretically clarified and elaborated. The labour law position of directors differs from country to country, and from case to case, which generally leads to an uneven status and legal uncertainty for these persons. In this paper, we have tried to present and analyze the given problem more clearly from the labour law point of view, with details about the law and practice of Serbia.

Keywords: director, employment status, employment relationship, rights.

Др Тодор Каламатиев,*
Редовни професор, Правни факултет „Јустинијан Први”,
Универзитета „Св. Кирил и Методиј” у Скопљу, Северна Македонија
Др Александар Ристовски,*
Ванредни професор, Правни факултет “Јустинијан Први”,
Универзитета „Св. Кирил и Методиј” у Скопљу, Северна Македонија

ПРАВО НА ПАРТИЦИПАЦИЈУ И ПРЕДСТАВЉАЊЕ РАДНИКА У ОДЛУЧИВАЊУ КОД ПОСЛОДАВЦА: МОГУЋНОСТИ ДА СЕ ПОПУНЕ ПРАЗНИНЕ У ОСТВАРИВАЊУ ПРАВА РАДНИКА ИЛИ ПРЕТЊА ДА СЕ УМАЊИ УЛОГА СИНДИКАТА?

Апстракт: У савременом корпоративном менаџменту социјални дијалог између радника, односно њихових представника и послодавца, добија све већи значај у односу на традиционално хијерархијско управљање, доприносећи повећању индустријске демократије на радном месту. Радници који су укључени у процес доношења одлука о питањима која их се тичу, обично су задовољнији и продуктивнији у свом послу у односу на оне који само слушају и поступају по налогу без могућности да утичу на доношење одлука. Ово су основне идеје на којима се гради право на учешће радника у доношењу одлука послодавца, које су уздигнуте на ранг основног права и прописане важним документима о људским правима као што су Европска социјална повеља (ревидирана) и Повеља о основним правима у ЕУ. Међутим, постизање пуног потенцијала партиципације и суштинско остваривање партиципативних права радника зависи од начина заступања радника код послодавца. Дакле, није од утицаја да ли ће се та права остваривати преко једног „канала“ заступања (на пример, раднички савет или синдикат) или преко два (радничко

* e-mail: tonikalamatiev@yahoo.com

* e-mail: a.ristovski@pf.ukim.edu.mk

Рад примљен: 30.08.2023.

Рад прихваћен: 14.09.2023.

веће и синдикат), као и то да ли ће правни оквир тежити моделу „кооперативног“ партнерства (са наглашеном улогом права на консултације) или „конфликтног“ партнерства (са наглашеном улогом права на колективно преговарање). У условима глобалног пада синдикалне заступљености и чланства у синдикатима, посебно у приватном сектору, такође је важно какав ће бити међусобни однос и расподела одговорности између различитих репрезентативних структура радника код послодавца. Поред опитних теоријских напомена о праву на учешће и моделима заступања радника, у раду је представљен и посебан осврт на правни оквир партиципације и заступања радника у остваривању партиципативних права са аспекта македонског правног система.

Кључне речи: партиципација, информисање и консултације, колективно преговарање, синдикати, представници радника.

1. Опште напомене о праву на учешће у одлучивању код послодавца

Успостављање одговарајућег правног механизма који ће омогућити да се колективни глас радника чује и узме у обзир у управљању и руковођењу предузећем, односно одлучивању од стране послодавца, један је од основних предуслова за постојање индустријске демократије на радном месту. Такав механизам се обично назива „укључивање“ или „учешће“ радника у доношењу одлука послодавца (тј. партиципативно управљање) и представља алтернативу аутократском управљању у компанији¹. Колективно укључивање или учешће радника у доношењу одлука ствара користи и за раднике и за послодавце². Интерес радника огледа се у могућности транспарентније и веће заштите у погледу остваривања услова рада и права из радног односа, сигурности и предвидљивости при запошљавању и општег задовољства у раду. Аргументи који се износе у корист послодавца односе се на потенцијалне економске користи од смањења трошкова који су резултат смањене флукуације радне снаге и повећања продуктивности запослених. Механизам укључивања, тј. учешће запослених схваћен као „мост“ сарадње и комуникације између радника, односно њихових представника

1 J.-M. Servais, *International Labour Law*, Wolters Kluwer 2017, 116.

2 Види: A. C.L. Davies, *Perspectives on Labour Law – Second Edition*, Cambridge University Press 2009, 183–185.

и послодавца, може утицати на одлуку радника да не напуштају радно место, истовремено доприносећи смањењу потенцијалних трошкова послодавца при запошљавању нових радника (на пример за оглашавање, интервју, обуку) или престанка радног односа (на пример за отпремнину, отказни рок). Повећање продуктивности, с друге стране, може бити резултат прихваћених идеја и сугестија радника за унапређење пословно-производних процеса код послодавца, што утиче на повећање ентузијазма и мотивације у раду.

Укључивање, односно учешће радника у доношењу одлука послодавца, регулисано је са више европских директива. Легислативна историја Европске заједнице, односно Европске уније у регулисању партиципативних права, почиње доношењем Директива усмерених на одређена, специфична питања као што су: *колективна отпуштања*,³ *пренос предузећа*⁴ и *безбедност и здравље на раду*.⁵ Затим се наставља са успостављањем механизма за остваривање партиципативних права (првенствено права на информисање и консултације) радника на редовној основи као и за шири спектар питања. У ту сврху су донете следеће Директиве: *Директива о европским радничким саветима 94/45* (сада Директива 2009/38/Е),⁶ која омогућава успостављање механизма за паневропске консултације између радника и послодавца, односно њихових представника у великим компанијама; *Директива о општем оквиру за информисање и саветовање* (Директива 2002/14)⁷ која представља основ за информисање и консултовање на националном нивоу, као и *Директиве о учешћу радника у европским корпоративним структурама* (Директива 2001/86/ЕЗ,⁸ Директива 2003/72/ЕЗ⁹ и

3 Директива Савета 98/59/ЕЗ о усаглашавању законодавстава држава чланица у односу на колективно отпуштање, *Official Journal L 225*, 12/08/1998 P. 0016–0021.

4 Директива Савета 2001/23/ЕЗ о усаглашавању законодавстава држава чланица у односу на заштиту права радника у случају преноса предузећа, делатности или делова предузећа или делатности, *Official Journal L 082*, 22/03/2001 P. 0016–0020.

5 Директива Савета 89/391/ЕЕЗ за увођење мера за подстицање побољшавања безбедности и здравља радника на раду, *Official Journal L 183*, 29/06/1989 P. 0001–0008.

6 Директива Европског Парламента и Савета за оснивање Европског радничког савета и увођење поступка који ће обухватити предузећа и групе предузећа на нивоу Заједнице, ради информисања и консултовања радника (прерађена), *Official Journal L 122/28*, 16.5.2009 P. 0028–0044.

7 Директива Европског Парламента и Савета о успостављању општег оквира за информисање и консултовање запослених у Европској Заједници, *Official Journal L 080*, 23/03/2002 P. 0029–0034.

8 Директива Савета за допуну Статута о Европским компанијама у вези са инволвирањем запослених, *Official Journal L 294*, 10/11/2001 P. 0022–0032.

9 Директива Савета за допуну Статута о Европским удружењима у односу на

Директива 2005/56/ЕЗ¹⁰). Одређена партиципативна права, као што су право на информације и консултације, постају предмет регулације *Повеље Заједнице о основним социјалним правима радника* из 1989. године, *Повеље ЕУ о основним правима* из 2000. (ревидиране 2007.), као и *Ревидиране Европске социјалне Повеље* из 1996. чиме су стекли статус основних права.

Не постоји суштинска разлика између значења и употребе појмова „инволвираност“ и „партиципација“ радника. Међутим, неке разлике могу се наћи у зависности од регулаторног контекста.¹¹ У литератури се термин „партиципација“ често користи у генеричком смислу те речи, обухватајући широк материјални спектар права, која се састоје од: *информисања, консултација, колективног преговарања, заједничког одлучивања, учешћа у доношењу одлука у органима управљања привредних друштава*.¹² По свом интензитету, партиципација може обухватити распон од: права на информисање и изражавање мишљења, преко права на консултацију и размену мишљења, до права представника радника да уложи вето и донесе заједничке одлуке са представницима управе, као и да учествује у доношењу одлука у оквиру органа управљања привредног друштва.¹³ *Права на информисање и консултације* представљају такозвана „мекша“ партиципативна права радника. У њиховој реализацији радници имају ограничене прерогативе приликом доношења одлука код послодавца. Права на информисање и консултације, формално, представљају посебна и независна права.

инволвирање запослених, *Official Journal L 207*, 18/08/2003 P. 0025–0036.

¹⁰ Директива Европског Парламента и Савета за прекогранично спајање друштава са ограниченом одговорношћу, *Official Journal L 310*, 25.11.2005, P. 0001–0009.

¹¹ Дакле, одређене европске директиве које улазе у домен корпоративног права (као што је, на пример, Директива Савета 2001/86/ЕЗ о изменама и допунама Статута европске компаније у погледу учешћа запослених), праве разлику између „општег“ учешћа (информисање, консултације и партиципације) радника у поступку одлучивања и „партиципације“ запослених у организационој структури предузећа са могућношћу утицаја на послове предузећа директним или индиректним утицајем на одбор директора. Појам „партиципација“ у контексту поменуте директиве може се схватити у ужем смислу, као право на инкорпорирање запослених у власничку и контролну структуру организације са утицајем на доношење стратешких одлука у компанији. Види: W. Njoya, „The EU framework of information and consultation: Implications for trades unions and industrial democracy“, у: *Research Handbook on EU Labour Law* (ed. A. Bogg, C. Costello and A. C.L. Davies), Edward Elgan Publishing 2016, 370.

¹² Види: T. Hanami, *Workers' Participation in the Workshop and Enterprise*, Springer Science+Business Media, B.V. 1982, 244.

¹³ N. Bruun, „Employees' Participation Rights and Business Restructuring“, *European Labour Law Journal* 1/2011, 29.

Међутим, они су обично узрочно повезани и чине непрекинуту целину (обавештавање па консултовање).¹⁴ Право на информисаност је право најслабијег интензитета и остварује се једносмерним упознавањем радника, односно њихових представника од стране послодавца са подацима о пословању предузећа и његових пословних јединица, што треба да омогући радницима да боље сагледају и процене ситуацију, оно истовремено представља и припрему за размену мишљења са надлежним органом или управом предузећа.¹⁵ Директива о општем оквиру за информисање и консултовање радника 2002/14/ЕЗ, под информацијама, предвиђа *пренос података представницима радника од стране послодавца, како би им се омогућило да се са њима упознају и да их проуче*.¹⁶ Право на консултацију је двосмерно (билатерално) право које омогућава представницима радника да изразе своје мишљење на основу претходно добијених информација. Директива 2002/14/ЕЗ, уз консултације, подразумева *размену мишљења и успостављање дијалога између представника радника и послодавца*.¹⁷ Под условима консултације, коначну одлуку доноси послодавац по његовом уверењу и она може, али и не мора бити у складу са мишљењима и сугестијама представника радника. Ово право на консултације има слабији интензитет. Међутим, у одређеним специфичним контекстима и за одређена питања (као што је, на пример, у случају колективног отпуштања), право на консултацију добија јачи интензитет и приближава се праву на колективно преговарање.¹⁸ *Право на саодлучивање* је најјаче партиципативно право радника у доношењу одлука код послодавца. Смањује дискреционо право послодавца да самостално доноси и спроводи одређене одлуке које су прописане законом или другим прописом. Саодлучивање се може дефинисати као поступак у којем представници радника не само да износе своје ставове и мишљења у вези са одређеним питањима која су предмет разматрања приликом одлучивања од стране послодавца, већ и дају или повлаче сагласност за одлучивање. Заједничка одговорност представника радника и руководства односи се на доношење одлука о питањима као што су аранжмани за организацију радног времена и

¹⁴ E. Ales, „2002/14/EC: Framework Information and Consultation“, у: *EU Labour Law: A Commentary* (ed. M. Schlachter), Kluwer Law International 2015, 529.

¹⁵ Вид. S. Šokčević, *Industrijska demokracija i zaštita na radu*, TIM press, Zagreb 2006, 68.

¹⁶ Директива 2002/14, члан 2.

¹⁷ Директива 2002/14, члан 2, параграф г.

¹⁸ Тако, према члану 2 Директиве 98/59 о колективним вишковима, послодавци морају да се консултују са представницима радника „како би постигли споразум“.

коришћење годишњег одмора, начини плаћања, бонуси, тј. стимулативне зараде, безбедност и здравље на раду и др.¹⁹ Право на саодлучивање (кодетерминација) се често поистовећује са правом „вета“ које могу изрећи представници радника приликом доношења одређених одлука код послодавца. Поред права на саодлучивање, у домену најинтензивнијих облика ангажовања, односно учешћа радника, припадају и права учешћа у органима управљања привредним друштвима, као и право на колективно преговарање.

2. Видови колективног заступања радника у остваривању партиципативних права

Право на партиципацију се може остварити кроз колективно заступање радника преко њихових представника (тзв. *индиректна репрезентативна партиципација*), али се може остварити и *директним* и непосредним укључивањем појединих радника или група радника у доношење одлука у предузећу²⁰ или у другим процесима у компанији (на пример, удео у добити и власништво над акцијама компаније)²¹. Док је директна партиципација предмет проучавања науке о управљању људским ресурсима и саставни део стратегија управљања људским ресурсима компаније²², радно право и индустријски односи традиционално се баве индиректном партиципацијом (које се постиже посредовањем представника радника). Конвенција (бр. 135) и Препорука (бр. 143) Међународне организације рада (МОР) за представнике радника остављају државама чланицама да слободно одреде најприкладнији облик дијалога између послодавца (руководства) и радника (особље). У том правцу, ови међународни стандарди рада предвиђају две традиционалне формуле кроз које се остварује представљање радника, а то су: *представљање преко синдикалних представника* (које именује или бира синдикат или његови чланови) или *представљање преко слободно изабраних представника од стране радника у предузећа* (нпр. раднички савети).²³ Начин на који се ове формуле примењују у националним законима и пракси су различити. Обично укључују системе „двојног“ (или вишеслојних) или „јединственог“ канала представљања

19 Види: С. Barnard, *EU Employment Law – Fourth Edition*, Oxford University Press 2012, 659.

20 Види: Eurofound, <<https://www.eurofound.europa.eu/areas/participationatwork/epoc#>> 15.6.2023.

21 С. Barnard, 660–661.

22 R. Blanpain, *European Labour Law*, Wolters Kluwer 2013, 1015.

23 J.-M. Servais, 115.

запослених код послодавца, у зависности од тога да ли се такво институционализовано заступање састоји од присуства две структуре (радничко веће/представник запослених и синдикат/представник синдиката), или само једног од њих (радничког већа/представник запослених или синдикат/синдикални представник).²⁴ Хетерогеност у системима индустријских односа огледа се и у правним изворима који регулишу заступање запослених за остваривање партиципативних права код послодавца (у неким земљама од примарног значаја су законски прописи, у другима колективни уговори, а трећи примењују комбиновани приступ)²⁵. Узимајући у обзир разлике и специфичности у националним обележјима и карактеристикама система представљања и партиципације радника, сваки покушај да се институционализовано представљање радника код послодавца поједностављено разврста у кластере чисто „двојних“ или „једноструких“ канала представљања ризикује да не буде довољно прецизан. Поред тога, све више европских земаља (Естонија, Мађарска, Летонија, Пољска, Румунија, Словачка, па чак и Велика Британија), чији су системи представљања, дуги низ година, традиционално били засновани на јединственом каналу представљања преко синдиката, у међувремену, под утицајем права Европске заједнице, уведена је могућност представљања радника кроз друге представничке структуре, као што су раднички савети.²⁶

У покушају да се класификују национални обрасци заступљености запослених на радном месту, обједињујући их у неколико различитих група које деле заједничке карактеристике, Извештај Еурофоунда за 2009. предвиђа следеће глобалне групе: прва група (која се састоји од Аустрије, Немачке, Луксембурга и Холандије), где се представљање врши *једним каналом*, а *раднички савет* је једина репрезентативна структура запослених;²⁷ друга група (која обухвата Белгију, Француску, Италију и друге) где се заступање врши преко *два канала*, уз могућност представљања две представничке структуре запослених, али са *утицајнијом улогом радничког савета*; трећа група (која укључује Хрватску, Данску, Финску,

24 Вид. Eurofound, 8.

25 Вид. М. Weiss, „The Future of Workers' Participation in the EU“, у: *The Future of Labour Law, Liber Amicorum Sir Bob Hepple QC* (ed. С. Barnard, S. Deakin and L. Ryan), Oxford, Hart Publishing 2004, 230.

26 Вид. Eurofound, 10.

27 У поређењу са приступом Еурофоунд, радноправна литература обично сврстава земље прве групе (Аустрија, Немачка, Луксембург и Холандија) као земље за које је карактеристична заступљеност запослених на радном месту кроз два канала (раднички савет и синдикат), али са доминантна улога и утицај радничког савета.

Португал, Словенију), где се заступање одвија преко два канала, али уз утицајнију улогу синдиката и четврта група (која укључује Кипар, Малту, Шведску, Турска) који се заснива на представљању преко једног канала, при чему је синдикат једина репрезентативна структура запослених код послодавца. Анализа и објашњење глобалних група и компаративних образаца заступљености запослених на радном месту је ван оквира опредељења и обима овог рада. У сваком случају, важно је напоменути да је сврсисходност и функционалност система заступања радника код послодавца, посебно када је у питању систем заступања кроз два канала (представник запослених/радничко веће и синдикат/синдикални представник), између осталог зависи од јасног уређења међусобног односа и разграничења надлежности репрезентативних структура радника. У земљама са традиционално „двојним“ (или вишеслојним) каналима представљања (на пример, Немачка), синдикати имају овлашћење да учествују у колективном преговарању, док се други аспекти учешћа (информисање, консултације, заједничко одлучивање) спроводе посредством радничког савета.²⁸ Међутим, унутар ових земаља, упркос институционалној раздвојености између радничких савета и синдиката, синдикат има значајнији утицај у односу на раднички савет, а што се огледа и у његовим иницијативним функцијама које су усмерене на конституисање радничког савета, као и у контролним функцијама усмереним на поступак за избор радничког савета и могућност тражења судске заштите у случају повреде изборног поступка.²⁹ С друге стране, у одређеним земљама које традиционално негују представљање путем једног канала, као што је синдикат (на пример, Шведска), надлежност за остваривање партиципативних права (тј. права на информисање, консултације или тзв. кооперативно преговарање и тзв. вето) укључујући и право на колективно преговарање приписује се искључиво синдикату.³⁰

3. Партиципација и представљање радника у одлучивању код послодавца у македонском контексту

Независношћу Републике Македоније од бивше СФР Југославије 1991. године и успостављањем политичког плурализма, тржишне привреде и уговорне природе радних односа, индустријски односи у земљи потпуно су напуштени све елементи и реликти некадашњег „радничког самоуправљања“ као облика партиципације запослених,

28 A. C.L. Davies, *EU Labour Law*, Edward Elgar Publishing Limited 2012, 218–219.

29 M. Weiss and Schmidt, M., *Labour Law in Germany*, Wolters Kluwer 2010, 229.

30 A. Adlercreutz, Nyström, B., *Labour Law in Sweden*, Wolters Kluwer 2014, 237.

на основу којег је изграђено друштвено-економско уређење земље као федералне јединице у оквиру СФР Југославије. Од тада до данас, слобода удруживања и добровољно чланство у синдикатима заузимају централно место у индустријским односима, а колективно заступање радника код послодавца готово искључиво се остварује преко синдиката, тј. представника синдиката. Од видова радничке партиципације у најширем смислу, колективно преговарање је најважније. Међутим, Северна Македонија се, као и остале бивше комунистичке и социјалистичке земље Централне и Источне Европе, суочила са драматичним падом стопе синдикалног чланства, која је некада достигала више од 90% укупног броја запослених, јер су синдикати имала значајну друштвену улогу у расподели одређених социјалних права, услуга и бенефиција за раднике, као што су становање, годишњи одмори, набавка разних животних намирница и сл.³¹ Пад стопе синдикализације радника, као и општи пад друштвене моћи синдиката, узрокован је низом различитих фактора. Међу њима су се издвојили најзначајнији: приватизација предузећа у државној или друштвеној својини, реструктурирање старих предузећа, раст услужног сектора и др.³² Данас, 30 година након стицања независности земље, синдикална заступљеност у Северној Македонији процењује се на 17,29%, док је стопа репрезентативности синдиката у приватном сектору само 6%.³³

Право на учешће, тј. учешће рада, односно радника, у управљању и одлучивању уздигнуто је на ранг уставом загарантованог права, предвиђеног чланом 58. Устава Македоније из 1991. године. Уставна одредба имплицитно се односи на две врсте учешћа запослених, и то: учешће запослених у управљању предузећем и учешће, односно укљученост запослених у радни процес.³⁴ **Право запослених да учествују у управљању предузећем** предвиђено је Законом о привредним друштвима из 2004. године³⁵, који се у члану 342. став 4. односи на уређење ове могућности посебним законом. Међутим, не само да још није усвојен посебан закон о учешћу запослених у управљању предузећем, већ и сам Закон о привредним друштвима

31 D. Bagić, *Industrijski odnosi u Hrvatskoj – Društvena integracija ili tržišni sukob*, TIM press, Zagreb 2010, 71.

32 *Ibidem*.

33 А. Ристовски, *Анализа за колективното договарање во Северна Македонија*, Меѓународна Организација на Трудот 2022, 33.

34 Вид. Т. Kalamatiev, A. Ristovski, „Participacija Radnika u Savremenim Industrijskim Odnosima“, *Pravni Život: časopis za pravnu teoriju i praksu* 11/2012, 509–510.

35 *Службен весник на РМ*, бр. 28/2004.

садржи контрадикторне одредбе које забрањују учешће запослених у надзорним органима предузећа.³⁶ С друге стране, вреди напоменути да је одређеним посебним законима из области социјалног осигурања и социјалне политике предвиђено учешће представника синдиката у органима управљања појединих органа државне управе.³⁷

Право на партиципацију, односно укљученост запослених у процес рада, укључујући и питање институционализације других канала колективног представљања радника осим преко синдиката, добија практичан значај у тренутку када Северна Македонија уводи права на информисање и консултације у Закон о радним односима (Законот за работните односи, у даљем тексту: ЗРО³⁸) и у другим посебним законима из области рада. Изменама и допунама ЗРО из 2010. године³⁹, предмет усаглашавања су општи оквир за информисање и консултације (*Директива о општем оквиру за информисање и консултације 2002/14/ЕЗ*), као и посебни правни оквири за информисање и консултације у случајевима колективних вишкова (*Директива о колективним вишковима 98/59/ЕЗ*) и пренос предузећа (*Директива о преносу предузећа 2001/23/ЕЗ*). Неколико година раније (тј. 2007. године) доношењем Закона о безбедности и здрављу на раду (у даљем тексту: ЗБЗР⁴⁰) спроводи се усклађеност са *Оквирном директивом за безбедност и здравље радника на раду 89/391/ЕЕЗ*, док је неколико година касније предмет усаглашавања постала *Директива о Европском радничком савету 2009/28/ЕЗ* (ревидирана). Усклађеност са Директивом 2009/28/ЕЗ остварује се доношењем Закона о Европском радничком савету из 2012. године,⁴¹ чије је ступање на снагу условљено приступањем земље Европској унији.

36 Вид. Закон о привредним друштвима – Закон за трговските друштва, члан 246, став 3.

37 Такви су, на пример: Фонд ПИО Републике С. Македонија, чији је Управни одбор један представник репрезентативног синдикалног члана Економско-социјалног савета (Закон о пензијском и инвалидском осигурању – Закон за пензиското и инвалидското осигуравање (*Службен весник на РМ*, бр. 98/2012), чл. 156, став 2); Завод за запошљавање Републике С. Македонија, чији Управни одбор чине два представника које именује репрезентативни синдикат (Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености – Закон за вработувањето и осигуравање во случај на невработеност (*Службен весник на РМ*, бр. 37/1997), чл. 89, став 2); Фонд здравственог осигурања Републике С. Македонија, у чијем Управном одбору је један представник Уније синдиката Македоније (Закон о здравственом осигурању – Закон за здравственото осигуравање (*Службен весник на РМ*, бр. 25/2000), чл. 55, ст. 2) итд.

38 *Службен весник на РМ*, бр. 62/05.

39 *Службен весник на РМ*, бр. 124/2010.

40 *Службен весник на РМ*, бр. 92/2007.

41 *Службен весник на РМ*, бр. 6/2012.

У контексту општег оквира за информисање и консултације, ЗРО предвиђа неколико минималних одредби са којима се покушава ускладити са Директивом о информисању и консултацијама 2002/14/ЕЗ. У члану 94-а Закона, под називом „информисање и консултовање радника“, у већој или мањој мери дословно су преведене одредбе Директиве које: *дефинишу појмове информисање и консултовање* (чл. 2, став 1 (ф) и (г) Директиве),⁴² утврђује се *садржај тј. питања* која треба да буду обухваћена у оквиру информисања и консултација (чл. 4, став 2 Директиве),⁴³ утврђују се *обим примене* права на информисање и консултације (чл. 3. став 1. Директиве)⁴⁴ и *начин спровођења* информисања и консултовања (чл. 4. ст. 3. и 4. Директиве).⁴⁵ Приликом усаглашавања нису узете у обзир одредбе Директиве које се односе на: циљеве и принципе Директиве (чл. 1 Директиве), могућност регулисања практичних аранжмана информисања и консултација путем споразум (чл. 5 Директиве), заштита представника радника (чл. 7 Директиве), као и заштита права (чл. 8 Директиве). Правни оквир не прецизира ближе, нити се односи на преговарање о практичним аранжманима у вези са *временом и начином* спровођења информисања и консултација. Слично, правни оквир не нуди адекватнији правни основ за операционализацију и класификацију *садржаја, тј. питања која могу бити предмет информисања и/или консултовања* запослених, на пример, о питањима која се односе на: економске, друштвене или пословно-производне процесе; питања у вези са радним односима запослених, односно особља (нпр. организација радног времена, коришћење годишњих одмора, заштита права на приватност, приступ обукама, итд.); ствари које се односе на колективна питања која се тичу особља (на пример, питања која могу бити предмет регулисања општим актима послодавца) и питања која се тичу појединачних радника (на пример, заштита од отпуштања, распоређивање на друге послове или друга места рада или промена радног места). други услови рада и сл.). Закон о радним односима предвиђа сличан приступ у складу са контекстно специфичним Директивама о **информисању и консултацијама у вези са колективним отпуштањем и трансфером предузећа**, као и у односу на општи оквир за информисање и консултације. У члану 95 под називом „обавештавање и консултовање приликом колективног отпуштања из пословних разлога“, у већој или мањој мери, примењују се

42 О овоме види: ЗРО, чл. 94-а, став 1 и 2.

43 О овоме види: ЗРО, чл. 94-а, став 4 и 7.

44 О овоме види: ЗРО, чл. 94-а, став 3.

45 О овоме види: ЗРО, чл. 94-а, став 5.

одредбе Директиве о колективним вишковима 98/59/ЕЗ, које регулишу процедурална и материјалноправна питања у вези са спровођењем обавештавања и консалтинг (чл. 2 Директиве). Право на информације и консултације у случају преноса предузећа (тј. промене послодавца) регулисано члановима 68-б, 68-в и 68-д ЗРО-а подлеже усклађености са релевантним одредбама Директиве о преносу предузећа 2001/23/ЕЗ (на пример, чл. 7 и чл. 9 Директиве).

3.1. Заступање радника у остваривању права на информисање и консултације и колективно преговарање

Суштинско питање од кога зависи ефективна примена права на информисање и консултације, без обзира на контекст у коме се користе, јесте питање идентификације представника радника или представничког тела, преко којег ће се ова права остваривати. С обзиром на то да право на партиципацију, тј. информисање и консултације су основна права регулисана члановима 21, 22. и 29. ревидиране Европске социјалне повеље (ратификовала је С. Македонија) и чланом 27. Повеље о основним правима ЕУ, није све једно да ли се у обезбеђивању ефективне реализације, држава чланица систематски уредила питање одређивања репрезентативне структуре преко које ће се ово право остваривати или не. Сматра се да ефективно остваривање права на информисање и консултације мора бити подржано неким обликом сталног представљања радника у предузећу.⁴⁶ Ово је од посебног значаја за Северну Македонију као земљу кандидата за чланство у ЕУ, у функцији коректног и сврсисходног усклађивања са европским директивама о информисању и консултацијама. Међутим, македонски правни оквир садржи дослован превод релевантних одредби Директива у вези са дефиницијом појма „представници запослених“. Према ЗРО, „представници радника“ су представници радника предвиђени законом и законима држава чланица Европске уније.⁴⁷ Ова одредба не пружа никакав правни основ за ефективно остваривање права на информисање и консултације. Нејасан термин „представници запослених“, поред општег режима информисања и консултација, користи се и у контексту посебног режима колективних отпуштања. С друге стране, ЗРО предвиђа информисање и консултације са синдикалним организацијама, тј. њихови представници, у случају преноса власничке структуре предузећа (тј. промене послодавца).⁴⁸ЗРО

46 E. Ales, 524.

47 О овоме види: ЗРО, чл. 5, став 1, тачка 16.

48 О овоме види: ЗРО, чл. 68-б, г и д.

предвиђа и обавезу послодавца да се консултује са *репрезентативним синдикатом код послодавца, а ако га нема, са представником радника* о одређеним питањима везаним за ноћни рад, као што су: време које се сматра ноћним радом, облике организовања ноћног рада, мере заштите на раду, као и мере социјалне заштите.⁴⁹ Македонско законодавство предвиђа информисање и консултовање запослених о питањима везаним за њихову *безбедност и здравље на раду*. И поред тога што Оквирна Директива о безбедности и здрављу на раду 89/391/ЕЕЗ прави разлику између две врсте представника радника у контексту заштите безбедности и здравља на раду (општи представници радника и представници радника са специфичним одговорностима у области заштите безбедности и здравља на раду) и сходно томе разграничава питања која су предмет њиховог консултовања и учешћа⁵⁰, Закон о безбедности и здрављу на раду, уско дефинише само „представника запослених за безбедност и здравље на раду“. Представника запослених за безбедност и здравље на раду запослени могу изабрати из својих редова на синдикалној скупштини већинског синдиката или на збору запослених.⁵¹ Закон прописује минимални број представника запослених за безбедност и здравље на раду у зависности од броја запослених код послодавца, регулише њихове надлежности и обавезује послодавце да омогуће несметано обављање својих функција, укључујући и гаранцију њихове посебне заштите у складу са законом и колективним уговор да га синдикални представник има код послодавца. Послодавац актом уређује број представника радника за безбедност и здравље на раду, начин њиховог оспособљавања, као и начин и облик њиховог функционисања.⁵² У пракси је мали број послодавца који доследно извршавају своје обавезе информисања и консултовања представника за безбедност и здравље на раду. Тамо где су представници за безбедност и здравље на раду формално присутни, евидентан је низак ниво њихове обучености и компетенција за ефикасно обављање послова који спадају у њихову надлежност.

Заступљеност радника у остваривању *права на колективно преговарање* без обзира на то на ком нивоу се оно одвија (ниво Републике, односно републички ниво, грански ниво или одељење према Националној класификацији делатности и ниво послодавца), врши се евидентно само преко синдиката као јединог, органског носиоца овог

49 ЗРО, чл. 130.

50 Вид. В. Bercusson, *European Labour Law*, Butterworths 1996, 514.

51 ЗБЗР, чл. 28, став 1.

52 ЗБЗР, чл. 29, став 2.

права од стране радника. Истовремено, такво право се приписује само репрезентативном синдикату, односно синдикатима. *Argumentum a contrario*, македонско радно законодавство не признаје и не легитимише право на колективно преговарање радника који нису синдикално организовани преко организације или репрезентативне структуре која није синдикат. Према ЗРО, синдикат је дефинисан као независна, демократска и независна организација радника у коју се добровољно удружују ради заступања, унапређења и заштите својих економских, друштвених и других индивидуалних и колективних интереса.⁵³ Македонско радно законодавство не предвиђа јасна правила о начинима и нивоима организовања синдиката, као ни о разликовању појмова „синдикат“ и „синдикат на вишем нивоу“. Још проблематичније су измене ЗРО из 2012. године које су иницирале синдикати на републичком нивоу (синдикати и конфедерације), којима је формално укинута досадашња могућност регистрације и стицања пословне способности за синдикалне организације на нивоу послодавца као основна ћелија синдикалног организовања. Као главни разлог за измене, синдикати су навели потребу смањења трошкова синдикалних организација на нивоу послодавца, у поступку њихове регистрације. Међутим, прави и преовлађујући мотив била је тежња ка финансијском и организационом јачању синдиката на вишем нивоу (пре свега на нивоу гране, односно одељења) и успостављање јединствене могућности за функционисање синдикалне организације на нивоу послодавца (као најцентрализованарији облик синдикалних организација), у саставу синдиката на вишем нивоу. Од тада се сматра да регистрација и функционисање, а самим тим и само постојање синдикалних организација на нивоу послодавца, зависе од њиховог удруживања у новоформирани или учлањења у већ постојећи синдикат на вишем нивоу (нпр. синдикат организован на нивоу гранске – федерације или на националном нивоу – конфедерације).⁵⁴ Сматрамо да оваква ситуација озбиљно нарушава слободу удруживања и право на организовање радника, посебно на нивоу послодавца, а као таква је у супротности са Конвенцијом МОП-а бр. 87 о слободи удруживања и праву на организовање, односно члановима 2 и 7 Конвенције.⁵⁵ Што

53 О овоме види: ЗРО, чл. 184, став 2.

54 Види: Т. Kalamatiev, А. Ristovski, „Industrial Relations in North Macedonia 30 Years After the Fall of the Berlin Wall – Key Challenges Faced by Industrial Actors“, *Iustinianus Primus Law Review* 2019, 12–13.

55 У наставку текста налазе се изводи из неколико одабраних одлука Комитета за слободу удруживања (CFA) МОП-а у вези са принципом слободe удруживања, у случајевима сврстаним под рубрику „Слобода избора организационе структуре“: 497

се тиче самог поступка колективног преговарања, ЗРО је ограничен само на одређене минималне услове (формалне претпоставке), као што су обавеза поседовања овлашћења и пуномоћја за лица која заступају странке у колективном преговарању и обавеза колективног преговарања у доброј вери.⁵⁶ На страни синдиката, таква лица, у најширем смислу, називају се синдикалним представницима. Сматрамо да у македонском контексту треба правити разлику између „представника синдиката“ у најширем смислу и „синдикални представник“. Према ЗРО-у, израз синдикални представник се првенствено везује за заступање синдиката код послодавца.⁵⁷ Спектар овлашћења синдикалног представника произилази из интерних аката, тј. статут синдиката. ЗРО не прецизира, нити ограничава број синдикалних представника који ће представљати чланове синдиката код одређеног послодавца. Иако се организације послодаваца залажу за конкретнију идентификацију и бројчано ограничење синдикалних представника законом (узимајући у обзир посебну заштиту коју уживају синдикални представници), у пракси врсту синдикалних представника обично одређује синдикат интерним актом, а њихов број произилази и из начина на који су уређени колективним уговором. Колективни уговори дају индикативни оквир лица која могу имати статус синдикалних представника. Таква лица су обично: председници, чланови извршних органа у основним организацијама и изабрани представници у вишим органима синдиката.⁵⁸ Синдикалног представника може именовати или изабрати синдикат чији су чланови

– Захтев, односно услов који обавезује синдикат да испоштује препоруку одређене централне организације како би био правилно признат, представља препреку за раднике у остваривању слободe оснивања организације по сопственом избору и стога се сматра супротним на слободу организовања; 504 – Радници треба да уживају слободу у одлучивању да ли на примарном нивоу преферирају оснивање синдикалне организације или неки други облик основне организације као што је индустријски или професионални синдикат; 505 – Право радника да оснивају организације по сопственом избору обухвата право да оснивају организације на нивоу предузећа, поред организовања на вишем нивоу коме већ припадају. Види: <https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:70002:0::NO:70002:P70002_HIER_ELEMENT_ID,P70002_HIER_LEVEL:39444621> 15.6.2023.

56 О овоме види: ЗРО, чл. 207.

57 О овоме види: ЗРО, чл. 199, став 1.

58 О овоме види: Општи колективни уговор (ОКУ) за јавни сектор – Општ колективен договор за јавниот сектор (*Службен весник на Република Македонија*, бр. 10/2008), чл. 39; Општи колективни уговор (ОКУ) за приватни сектор – Општ колективен договор за приватниот сектор од областа на стопанството (*Службен весник на Република Македонија*, бр. 88/2009), чл. 59.

запослени код одређеног послодавца.⁵⁹ Начин именовања или избора, као и трајање мандата, утврђују се интерним актима, тј. статут синдиката. Синдикални представник своју функцију може обављати добровољно или професионално.⁶⁰ Ако функцију обавља добровољно, најчешће има право на плаћено одсуство са рада, регулисано колективним уговором. Док, уколико се функција обавља професионално, а истовремено за њено обављање је потребан привремени престанак рада код послодавца, ЗРО предвиђено је право на мировање радног односа и право на повратак на посао у року од пет дана од престанка обављања функције, за обављање послова који одговара степену стручне спреме.⁶¹

4. Однос између представника радника (ради информисања и консултација) и синдиката

Зашто је значајно какав ће облик имати заступање радника у контексту остваривања њихових партиципативних права у доношењу одлука код послодавца? Одговор на ова питања лежи у срцу теоријских дебата о односу између различитих партиципативних права (права на информисање и консултације наспрам права на колективно преговарање), попуњавања празнина у заступљености радника узрокованих опадањем синдикализма (нарочито у приватном сектору) наспрам ризика од подривања улоге синдиката и њихове замене алтернативним представничким структурама и моделом „кооперативног“ насупротив „конфликтног“ партнерства између радника и послодавца.⁶²

Упркос њиховом уврштењу под општи појам „право учешћа“ и несумњивом значају које имају за повећање индустријске демократије, постоји суштинска разлика између *колективног преговарања* као традиционалног механизма кроз који се остварује социјални дијалог између радника и послодавца, односно њихових представника, и других облика партиципације радника, а пре свега у сфери *права на*

59 О овоме види: ЗРО, чл. 199, став 2.

60 На пример: Колективни Уговором пољопривреде и прехранбене индустрије – Колективни договор за вработените од земјоделството и прехранбената индустрија (*Службен весник на РМ*, бр. 175/2015) прописано је да председник синдикалне организације код послодавца који има више од 300 чланова Агросиндиката обавља функцију професионално (чл. 127, став 1). У наставку ове одредбе, утврђује се да плату професионалног синдикалног представника обезбеђује послодавац (став 3). Ова одредба изазива дилеме у погледу независности синдикалног представника и (не) дозвољеног мешања послодавца у обављање синдикалних активности.

61 О овоме види: ЗРО, чл. 200, став 7.

62 Види: W. Njoва, 378.

информације и консултације. Док је сврха колективног преговарања регулисање услова рада и статусних аспеката радног односа радника, информисање и консултације обично служе за регулисање организационо-надзорних аспеката и контроле над остваривањем права радника.⁶³ Право на колективно преговарање зависи од проактивне улоге радника на одговарајућем организационом нивоу, који да би остварили то право морају да оснују или се учлане у синдикат. Улога државе у овом контексту се састоји у успостављању механизма за слободно и ефикасно коришћење овог права од стране радника, али не и у обавезивању или присиљавању да оснују или се учлане у синдикат, како би учествовали у колективном преговарању. С друге стране, остваривање права на информисање и консултације није условљено истим степеном активности радника, јер они не морају да оснивају или се учлањују у организацију, већ да бирају своје представнике. Колективно преговарање је најчешће искључиво право синдиката и спроводи се посредством синдикалних представника, а остали облици учешћа запослених најчешће су препуштени другим, колегијалним (нпр. раднички савети, одбори запослених, саветодавна тела итд.) или индивидуалним (нпр. представници запослених, делегати итд.) представничким структурама које се бирају на скуповима, односно скупштинама свих запослених у организацији или појединој њеној јединици. У том правцу евидентне су и различите компетенције које се приписују овим различитим облицима представљања радника. Синдикати су по дефиницији „интересне“ организације, а синдикални представници, по правилу, првенствено заступају и представљају интересе својих чланова. Обично су организовани на вишем нивоу (департман, грана, индустрија, сектор, држава) и имају искључиву надлежност за учешће у бипартитном и трипартитном социјалном дијалогу (тј. колективно преговарање и учешће у економским и социјалним саветима) и колективним радним споровима укључујући и вођење и организовање штрајкова као индустријске акције са циљем да се изврши притисак на послодавце.⁶⁴ С друге стране, збор запослених није организација радника која мобилише чланове, већ само орган, тј. пленарно тело надлежно за избор радничких савета, тј. представници запослених, који даље имају овлашћења да заступају права и интересе свих запослених у предузећу и да функционишу као „мост“ комуникације између послодавца и запослених.⁶⁵ Дакле, колективно

63 Т. Kalamatiev, A. Ristovski, „Participacija Radnika u Savremenim Industrijskim Odnosima“, *Pravni Život: časopis za pravnu teoriju i praksu* 11/2012, 505.

64 D. Frantič et al., *Detaljni Komentar Zakona o Radu, Radno Pravo* 2017, 921.

65 Вид. В. Мрџков, *Трудово Право*, Сиби, Издаелство за правна литература, 9

преговарање је израз темељних вредности слободе удруживања и добровољног организовања радника у синдикате који су независни од утицаја послодавца, док се информисање и консултације традиционално остварују кроз „институционални компромис“ репрезентативних структура радника (раднички савети), у чије надлежности је, између осталог, и решавање производних и оперативних проблема међу послодавцима у циљу повећања ефикасности и економског учинка у пословању.⁶⁶

Однос синдиката и радничких савета може се анализирати и са аспекта потребе да се попуни простор у колективној заступљености радника који се јавља у условима очигледног опадања и губитка моћи синдиката. Узимајући у обзир правни третман права на информисање и консултације у оквиру регулативе ЕУ, као и нормативно и институционално уобличавање заступљености радника у одлучивању од стране послодавца, које тежи моделу „двоструког“, односно „вишеканалног“ представљања, изгледа да је вероватнији сценарио у којем ће „слободни простор“ у представљању радника заузети раднички савети на рачун синдиката. Само постојање било какве консултативне представничке структуре (укључујући и раднички савет) код послодавца где раније није било представника радника, могло би бити „одскачна даска“ за синдикализацију радника. Међутим, с друге стране, не би требало потценити ризике трансформације радничких савета у синдикате на нивоу послодавца, што би довело у питање независност таквих синдиката у односу на послодавца и могућност њихове солидарности и удруживања ван оквира послодавца. Подстицајне мере и политике за јачање улоге и утицаја радничких савета у односу на синдикате такође могу имати контрапродуктивне последице у смислу делотворности права на учешће радника. Ово из разлога што право на колективно преговарање, као право синдиката, обезбеђује јачи степен укључености радника у одлучивање послодавца, јер уз посредовање синдиката радници постижу већи степен укључености радника у одлучивање послодавца, равноправнији положај и равноправнију преговарачку моћ у односу на послодавца. Насупрот томе, право на консултовање које се обично остварује кроз поменуте „институционалне компромисе“ представничке структуре радника (радничких савета) ставља раднике у слабији положај у односу на послодавца. Стога поједини теоретичари с правом наводе да право на консултације треба промовисати као „другу

издание 2015, 766.

66 W. Njoya, 378.

најбољу опцију“ у остваривању партиципативних права радника, која ће се практиковати у условима када колективно преговарање није доступно.⁶⁷

На крају наводимо да форму, односно модел представљања радника треба прилагодити суштини, сврси и начину на који се обликују партиципативна права. Дакле, приступ заузет у европским директивама које регулишу учешће радника подразумева да је његов циљ успостављање кооперативног партнерства између рада и капитала.⁶⁸ Облици представљања радника који боље одражавају кооперативни циљ су раднички савети, или слична консултујућа тела, уместо синдиката који традиционално оснивају тзв. „конфликтно“ партнерство са послодавцима на основу њихових сукобљених интереса везаних за расподелу прихода. Дакле, раднички савети се сматрају органима намењеним решавању производних проблема код послодавца, за разлику од синдиката који су оријентисани на решавање проблема дистрибуције.⁶⁹ Полазећи од модела кооперативног партнерства, правни оквир ЕУ за учешће радника тежи моделу „дуалног“, односно „вишеканалног“ представљања радника, уз обавезно присуство одређене консултативне структуре (нпр. савета) који ће гарантовати делотворну примену права на информисање и консултације. Међутим, овакав приступ регулисању облика представљања радника суочава се са озбиљним изазовима у оним земљама чији су системи индустријских односа засновани на традицији или у којима преовладава „јединствен“ канал представљања радника (преко синдиката) и који се карактеришу конфликтним партнерством у односима рада и капитала. Претходно у потпуности одражава ситуацију у Северној Македонији.

67 A. C.L. Davies, *Perspectives on Labour Law – Second Edition*, Cambridge University Press 2009, 180.

68 На пример, према члану 1. став 2. Директиве 2002/14/ЕЗ, послодавац и представници запослених међусобно сарађују и воде рачуна о међусобним правима и обавезама, узимајући у обзир интересе предузећа или организационе јединице, тако и радника.

69 У литератури се кооперативни модел у којем представници радника помажу послодавцима да остваре резултате који повећавају њихов профит, а истовремено доприносе повећању „колача“ намењеног расподели између власника и радника, често назива „интегративни модел преговарања“. Насупрот томе, репрезентативни модел у коме постоји суштинска супротност између дистрибутивних интереса радника и послодавца назива се „модел редистрибутивног преговарања“. Види: S. Estreicher, *Think Global, Act Local: Employee Representation in a World of Global Labor and Product Market Competition*, *The Labor Lawyer* 253 2009, 255.

5. Закључак

Право на партиципацију омогућава радницима, као слабијој страни у радном односу, да буду саслушани и учествују у одлучивању код послодавца о питањима која утичу како на квалитет њиховог запослења, тако и на сигурност њиховог радног односа. Партиципаторна права су различита по свом интензитету, али да би остварила свој циљ треба да функционишу комплементарно и да се допуњују. То значи да се успостављање и подстицање идеала индустријске демократије на радном месту може остварити само уз мање интензивна партиципативна права, као што су право на информисање и консултације, и репрезентативне структуре радника преко којих се та права обично остварују, као што су раднички савети, те да не служе за подривање или смањење значења и улоге интензивнијих права као што су колективно преговарање и синдикати, као репрезентативне структуре радника одговорних за остваривање овог права.

Процес усклађивања македонског радног законодавства са европским директивама о информисању и консултовању, макар „на папиру“, отворио је пут за успостављање и коегзистенцију „двоструког канала“ колективног представљања радника код послодавца: кроз синдикат (тј. синдикалног представника) и преко тзв. „представник радника“. Улога и надлежности синдиката остају непромењене: он и даље има искључиву надлежност да учествује у колективном преговарању на свим нивоима и заступа интересе радника у Економско-социјалном савету, као и да покреће и организује штрајкове. С друге стране, улога и надлежности тзв. „представника радника“ се или би требало да се свODE на информисање и консултовање и саодлучивање о појединим важним питањима. Међутим, македонско радно законодавство нити на адекватан начин дефинише појмове „представник запослених“ или другу врсту представничког тела (на пример, раднички савет) за информисање и консултације, нити предвиђа било какву процедуру за њихов избор, нити разграничава њихове надлежности од надлежности синдиката тј. представника синдиката. Отуда у пракси радници најчешће своја партиципативна права остварују посредством синдиката, тј. синдикалних представника (где је присутан), без обзира на режим и правне ситуације у којима се ова права остварују. Проблеми у примени права на информисање и консултације првенствено се јављају у предузећима, односно организацијама у којима нема присуства представника синдиката. У таквим околностима, синдикати истичу различите негативне примере у којима послодавци утичу на избор, односно

именовање или рад и одлуке представника радника на штету интереса запослених у предузећу.⁷⁰ Све то утиче на неповерење синдиката у односу на тзв. представника радника и ствара перцепцији ових представника као „тројанског коња“ у македонским индустријским односима. С друге стране, ослањање на синдикате у погледу остваривања партиципативних права радника код послодавца отвара и друге дилеме: Шта ако радници код конкретног послодавца нису синдикално организовани? Да ли је логично и оправдано очекивати да синдикати буду главни и једини легални канал преко којег ће се остваривати права информисања и консултовања запослених, у условима када је синдикална заступљеност у Северној Македонији 17% од укупног броја запослених“? Може ли се очекивати од синдикалних организација на нивоу послодавца да адекватно заступају права и интересе свих запослених када се зна да синдикалне организације првенствено представљају и заступају права и интересе својих чланова, ово посебно у условима у којима македонско радно законодавство проблематизује правни субјективитет синдикалних организација на нивоу послодавца? За очекивати је да радно законодавство уопште, а посебно „нови“ Закон о радним односима (на коме се ради више од пет година) узму у обзир досадашње дилеме и постави темеље реалног система партиципације, односно инволвирања радника у доношење одлука послодавца које ће бити суштинско, а не само површно усаглашено са европским директивама.

70 Чест пример представљен у овом контексту је „злоупотреба“ партиципативних права представника радника у појединим случајевима исплате тзв. годишњи одмор. По ОКУ за приватни сектор, запослени остварује право на регрес за годишњи одмор у износу од најмање 40 одсто основице. Изузетак од овог правила постоји за послодавце који су наишли на потешкоће у раду и који могу да исплате накнаду испод гарантованог минимума, након обавезне претходне консултације и потписаног споразума са синдикатом, а за послодавце који немају формирали синдикат, са представником којег бира радници (ОКУ за приватни сектор, чл. 35, став 1, став 7). У недостатку јасних критеријума за процену „објективности“ пословних тешкоћа у пословању и одсуству системског приступа регулисању заступања, надлежности и заштите представника радника за информисање и консултације, послодавци легитимишу одлуке о исплати накнаде за регрес у износу који су далеко нижи од минималног износа од 40% уз „сагласност“ представника радника. О овоме види: Хелсиншки комитет за човекови права на Република Македонија, *Правен осврт и мислење по однос на правото на регрес за годишен одмор*, <<https://mhc.org.mk/wp-content/uploads/2019/12/pravno-mislenje-za-pravoto-na-regres-za-godishen-odmor.pdf>> 15.6.2023.

Литература и извори

- Adlercreutz, A. and Nyström, B., (2014), *Labour Law in Sweden*, Wolters Kluwer
- Ales, E., (2015), 2002/14/EC: Framework Information and Consultation, у: M. Schlachter (ed.), *EU Labour Law: A Commentary*, Kluwer Law International
- Bagić, D., (2010), *Industrijski odnosi u Hrvatskoj – Društvena integracija ili tržišni sukob*, Zagreb, TIM press
- Barnard, C., (2012), *EU Employment Law – Fourth Edition*, Oxford University Press
- Bercusson, B., (1996), *European Labour Law*, Butterworths
- Blanapin, R., (2013), *European Labour Law*, Wolters Kluwer
- Bruun, N., (2011), Employees' Participation Rights and Business Restructuring, *European Labour Law Journal*, Volume 2, No. 1
- Davies, A. C.L., (2012), *EU Labour Law*, Edward Elgar Publishing Limited
- Davies, A. C.L., (2009), *Perspectives on Labour Law – Second Edition*, Cambridge University Press
- Estreicher, S., (2009), Think Global, Act Local: Employee Representation in a World of Global Labor and Product Market Competition, *The Labor Lawyer* 253
- Frintič, D. et al., (2017), *Detaljni Komentar Zakona o Radu*, Radno Pravo
- Hanami, T., (1982), *Workers' Participation in the Workshop and Enterprise*, Springer Science+Business Media, B.V.
- Kalamatiev, T. and A. Ristovski, (2019), Industrial Relations in North Macedonia 30 Years After the Fall of the Berlin Wall – Key Challenges Faced by Industrial Actors, *Iustinianus Primus Law Review*, 1–13
- Kalamatiev, T. и A. Ristovski, (2012), Participacija Radnika u Savremenim Industrijskim Odnosima, *Pravni Život: časopis za pravnu teoriju i praksu*, br. 11, Beograd, 503–520
- Мръчков, В., (2015), *Трудово Право*, Сиби, Издателство за правна литература, 9 издание
- Njoya, W., (2016), The EU framework of information and consultation: Implications for trades unions and industrial democracy, у: A. Bogg, C. Costello and A. C.L. Davies (eds.), *Research Handbook on EU Labour Law*, Edward Elgan Publishing, 363–388

- Ристовски, А. (2022), *Анализа за колективното договарање во Северна Македонија*, Меѓународна Организација на Трудот
- Servais, J.-M., (2017), *International Labour Law*, Wolters Kluwer
- Weiss, M. and Schmidt, M., (2010), *Labour Law in Germany*, Wolters Kluwer
- Weiss, M., (2004), The Future of Workers' Participation in the EU, у: C. Barnard, S. Deakin and L. Ryan (eds.), *The Future of Labour Law, Liber Amicorum Sir Bob Hepple QC*, Oxford, Hart Publishing, 229–252
- Šokčević, S., (2006), *Industrijska demokracija i zaštita na radu*, Zagreb, TIM press
- Директива Европског Парламента и Савета о успостављању општег оквира за информисање и консултовање запослених у Европској Заједници, Official Journal L 080, 23/03/2002 P. 0029–0034
- Директива Европског Парламента и Савета за оснивање Европског радничког савета и увођење поступка који ће обухватити предузећа и групе предузећа на нивоу Заједнице, ради информисања и консултовања радника (прерађена), Official Journal L 122/28, 16/05/2009 P. 0028–0044
- Директива Европског Парламента и Савета за прекогранично спајање друштава са ограниченом одговорношћу, Official Journal L 310, 25/11/2005 P. 0001–0009
- Директива Савета 89/391/ЕЕЗ за увођење мера за подстицање побољшавања безбедности и здравља радника на раду, Official Journal L 183, 29/06/1989 P. 0001–0008
- Директива Савета 98/59/ЕЗ о усаглашавању законодавстава држава чланица у односу на колективно отпуштање, Official Journal L 225, 12/08/1998 P. 0016–0021
- Директива Савета 2001/23/ЕЗ о усаглашавању законодавстава држава чланица у односу на заштиту права радника у случају преноса предузећа, делатности или делова предузећа или делатности, Official Journal L 082, 22/03/2001 P. 0016–0020
- Директива Савета за допуну Статута о Европским компанијама у вези са инволвирањем запослених, Official Journal L 294, 10/11/2001 P. 0022–0032
- Директива Савета за допуну Статута о Европским удружењима у односу на инволвирање запослених, Official Journal L 207, 18/08/2003 P. 0025–0036
- Закон о безбедности и здрављу на раду – Закон за безбедност и здравје при работа (Службен весник на РМ, бр. 92/2007)

Закон о Европском радничком савету – Закон за Европски работнички совет (Службен весник на РМ, бр. 6/2012)

Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености – Закон за вработувањето и осигурување во случај на невработеност (Службен весник на РМ, бр. 37/1997)

Закон о здравственом осигурању – Закон за здравственото осигурување (Службен весник на РМ, бр. 25/2000)

Закон о изменама и допунама Закона о радним односима из 2010. године – Закон за изменување и дополнување на Законот за работните односи (Службен весник на РМ, бр. 124/2010)

Закон о пензијском и инвалидском осигурању – Закон за пензиското и инвалидското осигурување (Службен весник на РМ, бр. 98/2012)

Закон о привредним друштвима – Закон за трговските друштва (Службен весник на РМ, бр. 28/2004)

Закон о радним односима – Закон за работните односи (Службен весник на РМ, бр. 62/05)

Колективни Уговор пољопривреде и прехранбене индустрије – Колективен договор за вработените од земјоделството и прехранбената индустрија (Службен весник на РМ, бр. 175/2015)

Одлука Комитета за слобода удруживања (CFA) МОР-а: изводи бр. 497, 504 и 505, <https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:70002:0::NO:70002:P70002_HIER_ELEMENT_ID,P70002_HIER_LEVEL:39444621> пристапуено на: 15.6.2023

Општи колективни уговор за јавни сектор – Општ колективен договор за јавниот сектор („Службен весник на Република Македонија”, бр. 10/2008)

Општи колективни уговор за приватни сектор – Општ колективен договор за приватниот сектор од областа на стопанството („Службен весник на Република Македонија”, бр. 88/2009)

Eurofound, <<https://www.eurofound.europa.eu/areas/participation-network/epoc#>> пристапуено на: 15.6.2023

Хелсиншки комитет за човекови права на Република Македонија, *Правен осврт и мислење по однос на правото на регрес за годишен одмор*, <<https://mhc.org.mk/wp-content/uploads/2019/12/pravno-mislenje-za-pravoto-na-regres-za-godishen-odmor.pdf>> пристапуено на: 15.6.2023
Todor Kalamatiev, PhD,

Full Professor at Iustinianus Primus Law Faculty,
Ss. Cyril and Methodius University in Skopje, N. Macedonia

Aleksandar Ristovski, PhD,
Associate Professor at Iustinianus Primus Law Faculty,
Ss. Cyril and Methodius University in Skopje, N. Macedonia

The Right to Participation and the Representation of Workers in Decision-Making at the Employer: An Opportunity to Fill the Gaps in the Exercise of Workers' Rights or a Threat to Decrease the Role of the Trade Union

Summary

In modern corporate management, social dialogue between workers, that is, their representatives and employers which contributes to the increase of industrial democracy in the workplace, is gaining more and more importance compared to traditional hierarchical management. Workers who are involved in the decision-making processes concerning issues that affect them, are usually more satisfied and productive compared to those who only listen and act on orders without having the opportunity to influence the decision-making. These are the basic ideas on which the right of workers' participation in the employer's decision-making is built, which has been elevated to the rank of a fundamental right provided for in significant human rights instruments such as the European Social Charter (revised) and the Charter of Fundamental Rights of the European Union. However, the achievement of the full potential of the participation and the effective realization of the workers' participatory rights, depends on the way of representation of the workers at the employer. Hence, it is not the same whether these rights will be exercised through one "channel" of representation (for example, a works council or trade union) or through two (works council and trade union) and whether the legal framework will lean towards a model of "cooperative" partnership (with an emphasized role of the right to consultation) or "conflictual" partnership (with an emphasized role of the right to collective bargaining). In conditions of a global decline in trade union density and membership in trade unions, especially in the private sector, it is also important what will be the mutual relationship and the distribution of responsibilities between the various representative structures of the workers at the employer. In addition to the general theoretical remarks about the right to participation and the models of workers' representation, the paper gives a special reference to the legal

framework of participation and the representation of workers in the exercise of participatory rights in the Macedonian context.

Keywords: *participation, information and consultation, collective bargaining, trade unions, workers' representatives.*

Др Бојан Урдаревић,*

Редовни професор, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу

УЛОГА И ЗНАЧАЈ АГЕНЦИЈА ЗА ЗАПОШЉАВАЊЕ У ПРАВНОМ СИСТЕМУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Апстракт: *У овом тренутку Република Србија, као и велики број других држава, суочава се са недостатком радне снаге, како квалификованих, тако и неквалификованих радника. Овај проблем још је израженији у руралним срединама, где је присутна висока флукуација радне снаге, али и недостатак послова и мотивације за радом.*

Питање које се поставља је да ли приватне агенције за запошљавање могу својим капацитетима и улогом која им је дата, да одговоре на изазов и помогну у превезилажењу тренутне ситуације. У начелу, приватне агенције за запошљавање представљају субјекте приватног права који на тржишту рада пружају услуге довођења у везу потенцијалног послодавца и радника, при чему агенција не стиче својство субјекта радног односа. Проблем домаћег правног оквира, а што је истраживање у раду и показало, је да није у довољној мери стимулисало ове носиоце запошљавања да се баве марама активне политике запошљавања на домаћем тржишту рада, већ се готово искључиво баве посредовањем у запошљавању у иностранству. На овај начин, олакшава се приступ домаћих радника страним тржиштима рада, док се домаће тржиште рада и даље бори са мањком радне снаге и одређених занимања.

У оквиру техничке помоћи „Подришка државним институционалним капацитетима и политичким и правним оквирима за унапређење запошљавања“, коју спроводи ЕРССО у мају 2023. године спроведено је истраживање Профилисање агенција за запошљавање у Републици Србији у контексту њиховог

* e-mail: burdarevic@jura.kg.ac.rs

Рад примљен: 01.08.2023.

Рад прихваћен: 10.08.2023.