

EVOLUCIJA RADNOG PRAVA U PROCESIMA EVROPSKIH INTEGRACIJA SUSEDNIH ZEMALJA – EVROPSKO RADNO PRAVO, UPOREDNI PREGLED

REZIME: Autori su pokušali da ukažu na važnost analize i uporednog razmatranja iskustava u reformi pravnih sistema u oblasti rada i radnih odnosa koji očekuju našu zemlju u procesu evropskih integracija u kojima se nalazimo u poziciji potencijalnog kandidata za članstvo. Razmena međusobnih iskustava može biti dragocen izvor podrške i razrešavanja mogućih nepoznanica, ali i osnov za uporedno razmatranje i razumevanje procesa kroz koje prolaze zemlje bliske, ne samo teritorijalno nego i iz aspekta sličnih istorijskih i društveno političkih okolnosti i susedskih povezanosti. U radu se razmatra izveštaj koji je sačinjen i poslat Evropskoj komisiji od strane dvanaest država koje su se poslednje pridružile EU i iznose se njihovi zaključci po pitanju evolucije koju je doživela oblast radnog prava i radnih odnosa.

Ključne reči: Evropska unija, evropske integracije, međunarodne organizacije, nacionalna zakonodavstva

Uvod

Proces prilagođavanja nacionalnog zakonodavstva pravu Evropske unije traumatičan je proces i stavlja pred svaku od zemalja potencijalnih kandidata i kandidata niz velikih nedoumica. Razmena međusobnih iskustava može biti dragocen izvor podrške i razrešavanja mogućih nepoznanica, ali i osnov za uporedno

¹ Docent na Pravnom fakultetu za privredu i pravosuđe, Univerzitet Privredna akademija, Novi Sad

² Docent na Pravnom fakultetu za privredu i pravosuđe, Univerzitet Privredna akademija, Novi Sad

razmatranje i razumevanje procesa kroz koje prolaze zemlje bliske, ne samo teritorijalno nego i iz aspekta sličnih istorijskih i društveno političkih okolnosti i susedskih povezanosti. Pre uporednog pregleda iskustava različitih, nama bliskih zemalja, razjasnićemo još nekoliko pojmova koji su od uticaja na razumevanje tematike evropskog radnog prava. Najpre, potrebno je uočiti razliku između pojmova komunitarnog radnog prava i nekomunitarnog evropskog radnog prava. Komunitarno radno pravo je nastalo u okviru Evropske ekonomske zajednice, nastavljajući razvoj u okvirima Evropske zajednice, a zatim i u okviru Evropske unije, počevši od 1992. godine. Nastalo u ovim okvirima, komunitarno radno pravo razlikuje se od onih izvora prava koji su doneti u okviru Saveta Evrope. Osnovni uticaj na razvoj nekomunitarnog radnog prava imale su konvencije i preporuke Međunarodne organizacije rada. Mada, čak i komunitarno radno pravo nalazi inspiraciju u brojnim međunarodnim radnopravnim normama sadržanih u konvencijama Međunarodne organizacije rada. Međutim, uloga i obaveznost nekomunitarnog evropskog radnog prava i komunitarnog radnog prava se značajno razlikuju. Za razliku od ratifikacije konvencija Međunarodne organizacije rada – što je standardan način prihvatanja obaveza kada su u pitanju ugovori međunarodnog javnog prava, evropsko komunitarno radno pravo u isto vreme ima primat i direktnu primenjivost u odnosu na nacionalno pravo država članica ali, takođe, ono je i integrisano u nacionalnom zakonodavstvu.³ Republiku Srbiju obavezuje niz konvencija Međunarodne organizacije rada ali se naša zemlja, takođe, nalazi u situaciji da postepeno svoje zakonodavstvo prilagođava zakonodavstvu Evropske unije, s obzirom na to da se nalazi u statusu potencijalnog kandidata za članstvo.

Izveštaj koji je bio osnovni motiv za nastajanje ovog članka čije ćemo nalaze izneti, sačinjen je za potrebe Evropske komisije.⁴ U njemu su opisana iskustva sledećih zemalja: Bugarska, Češka, Slovačka, Estonija, Kipar, Malta, Letonija, Litvanija, Mađarska, Poljska, Rumunija i Slovenija. Od svih ovih izveštaja nama su interesantna četiri. U pitanju su tri susedne zemlje: Mađarska, Bugarska i Rumunija, ali i Slovenija, kao bivša SFRJ zemlja koja je u pogledu istorijskih i društveno – političkih okolnosti najbliža nama od svih članica Evropske unije.

³ Za objašnjenje razlike između komunitarnog radnog prava i nekomunitarnog evropskog radnog prava korišćeno: Lubarda, B. *Evropsko radno pravo – načela i faze razvoja*, Pravni život, vol. 51, br. 10, str. 765–780, 2002.

⁴ U pitanju je izveštaj koji je nastao u toku 2008. godine kao nastavak prethodna dva: *The evolution of labour law (1992–2003) General reports* i *The evolution of labour law (1992–2003) National reports*. Na ovom mestu su izdvojena samo izveštaji za samo četiri zemlje, i to samo njihovi delovi kao sumarni zaključci o stanjima i procesima u kojima su se nalazila njihova prava pre i nakon stupanja u EU.

Bugarska⁵

U uslovima prelaska na tržišnu ekonomiju i vrlo visokim procentima nezaposlenosti na početku tranzicije, pitanja zapošljavanja su u Bugarskoj imala veoma važno mesto u okviru radnog prava. Ova pitanja su bila predmet regulisanja konkretnih pravnih akata kao što su Zakon o zaštiti u slučaju nezaposlenosti i povećanju zaposlenosti (1997) i Zakon o povećanju zaposlenosti (2001), koji je još uvek na snazi. U zakonskoj regulativi akcenat je bio stavljen na tzv. *aktivne mere* u politici zapošljavanja. Na primer, te mere su se ticale obezbeđivanja radnih mesta za nezaposlene i njihovog profesionalnog obučavanja. Počevši od 2001. godine, usvojen je i Nacionalni plan za zapošljavanje finansiran iz državnog budžeta. U toku sprovođenja ovog plana, u poslednje dve godine zaposlenje je obezbeđeno za sto deset hiljada nezaposlenih, a stručne obuke za oko 50–60 hiljada nezaposlenih. Kao rezultat usvajanja nove politike Evropske unije po pitanju usklađivanja aktivne politike zapošljavanja sa ekonomskom politikom, broj nezaposlenih u Bugarskoj je drastično opao – sa 21–22% nezaposlenih u radnoj populaciji u martu 2001. godine, taj broj je pao do 8,38% u aprilu 2007. godine.

Promene u bugarskom pravu počele su odmah nakon demokratskih promena u periodu 1989–1994. Od samog početka ove promene su bile evropski orijentisane. Istorijski posmatrano, bugarsko radno pravo se pojavilo na početku XX veka na osnovama državnih propisa koji regulišu radne odnose i zapošljavanje. Ova glavna linija razvoja radnog prava potvrđena je i u periodu 1995–2000, ali joj je pridodat i vrtoglav razvoj kolektivnog radnog prava, socijalnog dijaloga, kolektivnog ugovaranja i ostalih autonomnih izvora radnog prava.

Bugarsko radno pravo razvijalo se kao kodifikovano pravo. Ovakva tendencija razvoja nastavila se i posle Drugog svetskog rata kroz donošenje dva Radna zakonika (1951. i 1986. godine). I pored toga što je u periodu 1995–2000 doneto niz zakona koji su regulisali pojedine oblasti i pitanja radnog prava, ono je zadržalo svoj kodifikovani karakter. U periodu 1995–2000 bugarsko radno pravo razvilo se u kontekstu približavanja pravu Evropske unije. To približavanje komunitarnom pravu značilo je obavljanje ogromnog pravnog posla koji je obuhvatio četiri sastava Narodne skupštine, pet vlada, tri predsednika Republike, itd. U oblasti radnog prava, ovaj rad se ogledao u 26 amandmana i dopuna Radnog zakonika, usvajanju novog Zakona o povećanju zaposlenosti (2001) i niza drugih novih važnih zakona kao što su Zakon o zdravlju i bezbednosti na radu (1997), Zakon o zaštiti od diskriminacije (2003) itd. Jedna od glavnih karakteristika radnog prava u ovom periodu je razvoj *kolektivnog radnog prava* i kolektivnih radnih odnosa. Ova karakteristika našla je svog izraza u konsolidaciji i unapređivanju osnovnih instrumenata kolektivnog radnog prava, kao što je kolektivni ugovor o radu, tripartitna saradnja, informisanje i konsultovanje zaposlenih od

⁵ The evolution of labour law in Bulgaria, professor Vassil Mrachkov

strane poslodavca, dobrovoljno rešavanje kolektivnih radnih sporova, pravo na štrajk itd. Zaostajanje u razvoju kolektivnog radnog prava u početku demokratskih promena prevaziđeno je upravo u ovom periodu 1995–2000. Na taj način je kolektivno radno pravo postalo perspektivna oblast u razvoju radnog prava, koje je, (mada još nije iscrpelo sav svoj potencijal), obogatilo razvoj radnog prava u celini. Značajni pomaci i napredak u oblasti radnog prava u pogledu približavanja bugarskih propisa evropskim standardima predstavljali su važan doprinos prijemu Bugarske u članstvo Evropske unije 1. januara 2007. godine. Demokratski zahtevi u oblasti radnog prava našli su se još u Ustavu iz 1991. godine, u pogledu praktične implementacije osnovnih socijalnih prava građana. Ustvari, pozitivno radno pravo upravo kroz socijalna prava omogućava da i osnovna ljudska prava budu realizovana i poštovana. Jasna manifestacija napretka i ustanovljavanja modernog radnog prava evropski orijentisanog je i jačanje anti-diskriminacijskih pravaca njegovog razvoja koji su se ogledali u konkretnim normama u Zakoniku o radu (čl. 8, paragraf 3, čl. 243), u Zakonu o povećanju zaposlenosti (čl. 2) itd. Uporedo sa tim, tu su i specijalne norme u posebnim zakonima. Stvorena je posebna pravosudna zaštita za primenu anti-diskriminacionih propisa – Komisija za zaštitu protiv diskriminacije. Na odluke Komisije predviđena je žalba Vrhovnom upravnom sudu. Ovaj novi pravac u sistemu bugarskog prava kao celine i razvoja radnog prava kao njegove grane odvija se pod direktnim uticajem prava Evropske unije i to sledećih direktiva: *Directive 75/117/EEC*, *Directive 76/207/EEC*, *Directive 2000/43/EC*, *Directive 2000/78/EC* itd. Mnoge od novina trebalo je pripremiti, prodiskutovati i izglasati u jako kratkom vremenskom periodu u skladu sa Nacionalnim programom za približavanje bugarskog zakonodavstva evropskom. Mnoge od njih nije bilo nimalo lako implementirati jer su predstavljale nepoznanicu u bugarskoj pravnoj tradiciji. Takvi su, na primer, bili kolektivni otkazi, informisanje i konsultovanje zaposlenih od strane poslodavca, neki od anti-diskriminacionih pojmova – seksualna orijentacija, seksualno uznemiravanje itd. Ovakva situacija podrazumeva da nisu sva doneta akta bila dovoljno kvalitetna, i u pravnom i u pravno-tehničkom smislu. U ovakvoj napetoj situaciji brzih i čestih promena došlo je do pravne nestabilnosti, usvojeni propisi nisu bili dovoljno dobro formulisani posmatrani s pravne tačke gledišta, ili se nisu slagali sa drugim zakonima pravnog sistema zemlje, stvoreno je niz kontradikcija.

Dakle, ovaj početni period približavanja sistemu prava Evropske unije bio je samo prvi korak u evropskom razvoju bugarskog prava. Budući impulsi razvoja bugarskog radnog prava dolaziće iz prava Evropske unije koje će biti gotovo domaći izvor prava. Razvoj bugarskog radnog prava u narednim godinama u skladu sa pravom EU postalo je glavna obaveza zemlje, kao članice EU. Ovakav stav bi trebalo da bude ugrađen ne samo u okvire odgovornih državnih institucija, nego, takođe, i u okvire sindikata i unija poslodavaca, kao i u okvire naučnih izučavanja, naročito u naučnom izučavanju komparativnog radnog prava. Kako su se promene u propisima bugarskog radnog prava tek nedavno desile, ovakvo,

unapređeno pravo tek treba da bude primenjeno u sudovima. Ovo zahteva visok nivo poznavanja novih pravnih pravila i mehanizama za njihovu implementaciju od strane svih pravnih subjekata: zaposlenih, sindikata, udruženja poslodavaca i sudova. Stvaranje sudske prakse predstavljaće veliki izazov za sudove. Prijem same države u članstvo zapravo je samo prvi korak u integraciji. Potpuna integracija izražava se kroz poznavanje i stvarnu primenu pravnih pravila evropskog bugarskog radnog prava od strane subjekata individualnih i kolektivnih radnih odnosa, promenu njihovog mentaliteta, uvođenje ovih pravila u svakodnevni život, poboljšavanja socijalnog statusa svih socijalnih partnera.

Mađarska⁶

Proces pristupanja u Mađarskoj predstavljao je protivtezu neprijatnim posledicama procesa liberalizacije koji je počeo u post-komunističkom periodu. U toku procesa pristupanja shvaćeno je da zaštita radnika, sigurnost zaposlenja i pristojni uslovi rada, prava sindikata i radnička participacija nisu neka vrsta zaostalih socijalističkih ustanova kako se to mislilo u periodu napuštanja socijalističkog režima. Umesto toga, uvidelo se da su u pitanju ustanove koje su deo evropske socijalne tradicije. Efekat protivteže koji je imao proces pristupanja za Mađarsku ogleda se u dva pravca. Jedan od njih je tzv. faktor pravog trenutka, dok se drugi više tiče manje ili više prinudne prirode procesa pristupanja.

Pravi trenutak za Mađarsku predstavljao je ubrzani proces proširivanja EU koji se podudario sa dinamičnim nastajanjem socijalnog plana u okviru EU. Iako su pokušaji postojali i ranije, pomak u pogledu socijalnih pitanja desio se tek nakon Lisabonske konferencije 2000. godine. Zapravo, pokazalo se da je proces pristupanja bio koristan u očuvanju socijalnih vrednosti zajedno sa intenzivnim napretkom socijalne politike i političkih odluka u EU s tim u vezi.

Harmonizacija je za Mađarsku imala na izvestan način *dobrovoljno-prinudan karakter*. Uzimajući u obzir uske okvire za pregovaranje, ovaj proces je bio više nalik na jednostrano nametanje uslova. Praktično, želje zemlje da se pridruži Zapadu bila je tolika da je obećanje pristupanja ako se ispune strogi zahtevi *acquis communautaire* bila poput „tegle meda“. Ostavljajući otvoreno pitanje pristupanja do poslednjeg minuta, uticalo je da se država povinuje praktično svim zahtevima koji su stizali iz Brisela.

Kada je u pitanju radno pravo, pored sveukupnog pozitivnog efekta na vrednosti i stavove, prenošenje *acquis communautaire* u ovu oblast imalo je progresivan uticaj i to najviše u dve oblasti. Najpre, uvedene su institucije i pravni propisi koji nisu postojali u socijalističkom radnom pravu jer su tesno povezane sa postojanjem tržišne ekonomije. Uvođenje EU pravnih pravila koja se odnose na zaštitu prava zaposlenih u slučaju restruktuiranja preduzeća (transfera, kolektivnih

⁶ The evolution of labour law in Hungary, Csilla Kollonay Lehoczky in cooperation with Tamas Gyulavari and Zoltan Petrovics

viškova i insolventnosti) zahtevalo je nove pravne institucije i detaljna pravila koja se tiču ovih važnih praktičnih problema. S druge strane, drugi deo novih pravnih pravila bio je široko prisutan i u socijalističkom radnom pravu ali se nisu ozbiljno razmatrala od početka reformi. Nakon 1990. ove ustanove smatrane su ostacima komunističkog nasleđa i gledane su sa odbojnošću te se nisu puno primenjivale u praksi. Ovo se naročito odnosi na norme o jednakim pravima polova i participaciji radnika u upravljanju preduzećem. Suprotno ovim pozitivnim promenama, postoje i oblasti radnog prava gde je harmonizacija sa EU dovela čak do smanjivanja stepena pravne zaštite. To su pitanja radnog vremena i preraspodele radnika na nova radna mesta.

Zaštita prava radnika u slučaju restrukturiranja preduzeća nije imala svoje korene u socijalističkom radnom pravu. Promena vlasnika, bankrot ili grupni otkazi bili su nezamislivi u političkom režimu koji se bazirao na nacionalizovanom vlasništvu. Proces pristupanja doneo je postupnu institucionalnu promenu situacije. Svrha Direktive 77/187 je da štiti potrebna prava zaposlenih u slučaju promene vlasnika (poslodavca). Evropski model zaštite zaposlenih u ovoj situaciji fokusira se na tome da zadrži zaposlene na starom radnom mestu.

Direktiva 98/59/EC koja se tiče kolektivnih viškova ograničava pravo poslodavca da otpusti svoje zaposlene dok ne obezbedi adekvatnu pripremu i učešće onih koji su uključeni u to. Takvo regulisanje viška radnika nije postojalo u socijalističkoj planskoj ekonomiji, jer je bilo nepotrebno. Pravo poslodavca da okonča radni odnos svakako je bilo ograničeno zakonom i birokratskim preprekama stvorenim učešćem sindikata i putem političke kontrole komunističke partije. Situacija se dramatično promenila u procesu privatizacije. Pošto je preterana zaštita radnika i zaposlenost bez osnova bila osnovna odlika koja je pripisivana ekonomskoj neefikasnosti komunističkog režima, otpuštanja radnika su bila prilično česta, i čak podržana javnim mnjenjem. Pokušaji da se zaštite otpušteni radnici viđani su kao pokušaj da se očuva neefikasna socijalistička ekonomija i da se obeshrabre potencijalni investitori. U kontekstu harmonizacije zakonodavstva Mađarske sa pravom EU, uneta su nova pravna pravila u Zakonik o radu, 1997. godine. Ova nova pravila označila su uspostavljanje novog mehanizma stvorenog da omogući saradnju između radnika i poslodavaca u kritičnim situacijama. U 2001. dodat je amandman Radnom zakoniku koji je predstavljao prilagođavanje pravilima Direktive 98/59/EC.

Treća u paketu direktiva koji se odnosi na regulisanje prava radnika u slučaju restrukturiranja kompanije je *Direktiva 80/987/EEC*, sada *2002/74/EC*, koja se odnosi na slučajeve insolventnosti poslodavca. Ni u ovom slučaju nije postojalo ekvivalentno pravilo u socijalističkom režimu i nakon početka privatizacije i ova oblast bila je u haotičnim okolnostima. Usaglašavanje sa EU direktivama je i ovde doprinelo promenama.

Veliki deo komunitarnog radnog prava reguliše oblasti i institucije koje su imale dugu tradiciju u mađarskom pravu. Međutim, iz perspektive visokog

kvaliteta propisa EU, postojeća pravna pravila su morala biti inovirana i poboljšana. Bilo je potrebno stvoriti zakone jasnog, primenljivog sadržaja i pravnu infrastrukturu koja ih podržava.

Mađarsko pravo je sadržalo uniformne antidiskriminacione zakonske odredbe u nekoliko pravnih akata (Zakonik o radu, Građanski zakonik itd.) koja su se odnosila na sve diskriminacione osnove: pol, godine, religije, političke stavove, kao i pripadnost radnim organizacijama. Emancipacija žena je, uprkos promovisanju jednakosti samo potvrdila tradicionalnu nejednakost polova. Polna ali i etnička diskriminacija bila je široko rasprostranjena na radnom mestu, iako je zvanično bila zabranjena od strane komunističkog režima. Dominantnost polnih oblika diskriminacije je praktično bilo ignorisano i sankcionisanje praktično nije postojalo. Nakon 1989. godine, pravo na jednak tretman javilo se povodom dva uticaja: prvo, kao reakcija na nekadašnje široko učešće žena na tržištu rada, uloga majčinstva je podignuta na viši nivo. Ideja „zaposlene majke“ posmatrana je više kao komunističko sredstvo usmereno ka eksploataciji i podriivanju institucije porodice; i drugo, svest o važnosti ljudskih prava, političkih sloboda i nicanje mnogih građanskih organizacija pomogli su u podizanju svesti o problemu diskriminacije i pružanju pomoći žrtvama.

Efekti komunitarnog prava imali su izvanredan uticaj u dva vida. Najpre, ono je nateralo na usvajanje posebnog i razumljivog anti-diskriminacionog zakona umesto iscepanog regulisanja ove materije odredbama koje su se nalazile u aktima različitih pravnih grana. Zatim, odlučan uticaj direktiva o jednakosti i dobre prakse „starih“ država članica odrazile su se i na sadržaj zakona. Harmonizacija mađarskog anti-diskriminacionog zakona desila se u dva navrata. Postojeći zakoni usklađeni su sa šest od tadašnjih osam direktiva koje su regulisale polnu jednakost. Dve nedostajuće direktive – 75/117/EEC o jednakoj plati i 97/80/EC o teretu dokazivanja – implementirane su ubacivanjem dva nova paragrafa u Zakoniku o radu u skladu sa njegovim dopunama u 2001. godini.

Kada je u pitanju učešće zaposlenih u odlučivanju, to je bila oblast u kojoj su u prošlosti sindikati formalno imali široka prava (brojna prava u pogledu davanja saglasnosti na odluke, zauzimanja stavova, konsultacija, bilo povodom radnji poslodavaca ili povodom problema koji su se ticali celog preduzeća itd.) Međutim, zaposleni ili njihovi predstavnici nisu imali stvarnu moć da utiču na upravljanje ili mere ekonomske politike – ovo je bilo sprečeno političkim postupcima tadašnjeg režima.

Zakonik o radu iz 1992. uveo je dvojni sistem reprezentacije radnika: preko sindikata i radnih veća. Sindikatima je bilo zagarantovana sloboda organizovanja i pravo na kolektivno pregovaranje – slobode koje ranije nisu bile zagarantovane. Osnovni cilj ovome je bio da se razjasni uloga i odnosi između pojmova „ugovaranja“ i „participacije“, tj. jasno razdvajanje zastupanja od strane sindikata od kooperativnog zastupanja kroz radna veća. Radna veća, bez jasnog prava da utiče na donošenje odluka, zapravo su stavljena u poziciju da učestvuju u saodlučivanju,

što je, u stvari, predstavljalo samo pasivno „davanje saglasnosti“ na odluke rukovodstva; pravo na konsultovanje transformisano je u pravo na „davanje mišljenja“. Oslabljen uticaj koji je poticao iz prošlosti umanjen je ustanovljavanjem izvesnog broja evropskih radnih veća, iako relevantna regulativa još uvek nije bila na snazi pre pristupa Mađarske EU. Radnička participacija rehabilitovana je ulaskom u Evropsku uniju i samim tim što je dobila atribut evropske ustanove, više se nije smatrala komunističkim sredstvom za zamenu stvarnog zastupanja sindikata.

Dalje promene došle su sa usvajanjem dopuna Zakonika o radu u cilju implementacije *Direktive 2003/14* koja ustanovljava opšti okvir za informisanje i savetovanje zaposlenih u Evropskoj uniji. Dopuna zakonika – usvojena pod izvesnim pritiskom – dovela je do razjašnjavanja do tada nejasnih normi koje su regulisale procedure informisanja i savetovanja predstavnika zaposlenih.

Rumunija⁷

Počevši od 1990. godine, Rumunija je ušla u kompleksan proces reformi sa ciljem da stvori uslove za funkcionisanje tržišne ekonomije. Konstitutivan deo ovih reformi bili su i radni odnosi i radna regulativa, čija reforma je imala za cilj da poveća fleksibilnost tržišta rada, da promoviše konkurentnost rumunske ekonomije i da stimuliše ekonomski rast i zaposlenost. Tokom proteklih nekoliko godina, promene u radnoj regulativi uzimale su u obzir potrebu za uspostavljanjem ravnoteže između fleksibilnosti preduzeća i obezbeđenja zaposlenih, kao i približavanje zahtevima evropskog prava. *Acquis communautaire* u oblasti radnog prava uključeno je u rumunsko pravo u nekoliko stadijuma. Prvi važan korak u ovom procesu bio je usvajanje Rumunskog Zakonika o radu 2003. godine. Odredbe ovog zakonika stvorene su uzimajući u obzir sledeće EU direktive: Direktiva 91/533/EEC o obavezi poslodavca da obavesti zaposlene o uslovima koji se tiču ugovora ili radnog odnosa, Direktiva 98/59/CE o kolektivnim otkazima, Direktiva 1999/70/EC koja se tiče okvirnog sporazuma o radu na određeno vreme, Direktiva 1991/383/EEC koja se odnosi na upotpunjavanje mera da bi se podstaklo unapređenje u pogledu zdravlja i bezbednosti na radnom mestu radnika na određeno vreme i radnika na privremenom radu, Direktiva 1997/81 koja se odnosi na okvirni sporazum o skraćenom radnom vremenu, nekadašnja Direktiva 93/104/EC koja reguliše određene aspekte organizacije radnog vremena kako je to dopunjeno Direktivom 2000/34/EC, Direktiva 80/987/CEE o približavanju zakonima država članica koji se odnose na zaštitu zaposlenih u slučaju insolventnosti poslodavca, dopunjeno Direktivom 2002/74/CE. Sve prethodne direktive prihvaćene su i implementirane i u pogledu pitanja koja se odnose na oblast nediskriminacije. Na kraju, Zakonik o radu dopunjava se nekoliko puta kako su

⁷ The evolution of labour law in Romania, Luminita Dima, professor (lecturer) of Labour Law and Social Security, Law faculty of Bucharest University

primećivane nedorečenosti u prihvatanju *acquis communautaire*, u delovima gde je bilo potrebno razjašnjavanje odredaba kako bi se mogli primeniti novi propisi. Tokom poslednjih nekoliko godina, nekoliko posebnih zakona je usvojeno sa ciljem da se upotpuni proces približavanja zahtevima EU prava. Na primer, usvojen je Zakon br. 217/2005 o uspostavljanju, organizaciji i funkcionisanju Evropskih radnih veća, kako bi se obezbedila primena Direktive 2001/86/EC i Direktive 2003/72/EC. Zatim, usvojen je i Zakon br. 200/2006 o ustanovljavanju i upotrebi rezervnog fonda za isplate zaostalih dnevnica, uključujući na taj način Direktivu 80/987/CEE. Pored ovih usvojen je još niz različitih posebnih zakona.

Evolucija radnog prava bila je uslovljena promenama koje su se desile u interesima obe strane, poslodavaca i zaposlenih. Starim pravima zaposlenih dodata su nova, kao što je plaćanje dnevnica ili zaštita od otkaza. Novi propisi obezbedili su fleksibilnost radnog vremena uzimajući u obzir razloge usavršavanja ili porodične razloge, mogućnost promene iz radnog odnosa sa punim ranim vremenom u radni odnos sa skraćenim radnim vremenom ili, kako to često biva, promene iz radnog odnosa sa skraćenim radnim vremenom u radni odnos sa punim radnim vremenom, mogućnost sporazuma po pitanju individualnih i/ili fleksibilnih radnih rasporeda, povećali su fleksibilnost u planiranju godišnjih odmora zaposlenih, i na kraju, regulisali su i zaštitu ličnih podataka zaposlenih.

Kada su u pitanju poslodavci, i njihovi interesi uzeti su u obzir regulisanjem mogućnosti otpuštanja radnika tokom probnog perioda bez posebnih formalnosti osim pisane napomene, ograničenjem mogućnosti za iniciranje sukoba interesa (uključujući i pravo na štrajk) isključivo putem procedura kolektivnog pregovaranja. Takođe, uvedene su nove vrste obaveza za poslodavce, kao što su rezervni fondovi za isplatu zakasnelim dnevnica u slučaju nesolventnosti poslodavca, subvencioniranje poslova kada poslodavac zaposli nezaposlena lica ili lica koja su nedavno završila školovanje ili lica preko 45 godina starosti, nagrada u vidu sredstava za poslodavce u slučaju otvaranja novih radnih mesta.

U poslednjih nekoliko godina, interes rumunskih vlasti bio je da povećaju zaposlenost i održe visok nivo zaposlenosti. S tim u vezi, usvojene su Nacionalna strategija zapošljavanja za 2004–2010, Nacionalni akcioni plan za zapošljavanje i Strateški plan za socijalnu inkluziju, a sve ovo oslanjajući se na Evropsku strategiju zapošljavanja. Povećanje zaposlenosti i smanjivanje broja nezaposlenih lica zavisi od različitih ekonomskih, socijalnih i zakonskih mera. Na primer, smanjivanje poreza na rad, kao i poreza na započinjanje sopstvenog posla, nuđenje mogućnosti učenja tokom čitavog života (*lifelong learning*) i profesionalnih usavršavanja, otvaranjem finansijskih ustanova za pomoć poslodavcima u otvaranju novih radnih mesta i zapošljavanju nezaposlenih lica koja prihvate zaposlenje u mestima van svog prebivališta itd.

U rumunskim radnim odnosima u proteklih nekoliko godina odvija se još jedna karakteristična pojava koja se odnosi na migracije radne snage. Usvojen je i Zakon br. 156/2000 koji štiti rumunske državljane koji rade u inostranstvu. Ovaj

zakon obezbeđuje posebnu zaštitu rumunskim državljanima koji su se zaposlili kod stranih poslodavaca preko rumunskih agencija za posredovanje u zaposlenju rumunskih državljana u inostranstvu. Migracije radne snage u inostranstvo su jedan od faktora koji je doprineo da se smanji nivo nezaposlenosti u Rumuniji. S druge strane, zakon o zapošljavanju stranih državljana u Rumuniji pod nazivom Zakon br. 203/1999 o radnim dozvolama, bio je nekoliko puta dopunjavan. Poslednja dopuna desila se 2007 godine. Po ovom zakonu, strani državljani mogu da rade samo na onom delu teritorije Rumunije gde su za to dobili dozvolu. U skladu sa ovim zakonom, pod pojmom „stranog državljanina“ podrazumeva se lice koje nije rumunski državljanin ali ni državljanin države članice Evropske unije ili Evropskog ekonomskog prostora. Uglavnom, ove odredbe zahtevaju da strani državljani mogu biti zaposleni samo u okolnostima kada ni rumunski državljanin niti državljanin Evropske unije ili Evropskog ekonomskog prostora ne mogu biti angažovani za taj konkretan posao.

Slovenija⁸

Opis razvoja slovenačkog radnog prava u periodu 1995–2005, mora se, takođe, posmatrati u širim okvirima promena i prilagođavanja naglim socijalnim i ekonomskim zahteva sa kojima se Slovenija, kao mlada tranziciona zemlja, suočila. S druge strane, potrebno je posmatrati ga i u kontekstu uvođenja *acquis communautaire* u domaće pravo, što je naravno bio uslov ulaska u EU. Zakon o radnim odnosima koji je na snazi, je jedan od najvažnijih elemenata novog slovenačkog sistema radnog prava. Stvaranje ovog akta bilo je dugotrajan proces, uzimajući u obzir njegovu važnost iz aspekta ekonomskog i socijalnog napretka, i njegovog uticaja na zapošljavanje i obezbeđenje ljudskog dostojanstva na radnom mestu kao jednoj od osnovnih vrednosti savremenog civilizovanog društva. Usvajanje ovog akta odražava novi stav da je državna intervencija, u smislu obezbeđenja minimalne zaštite za zaposlene, neophodna. Glavna karakteristika novog sistema radnog prava je uvođenje koncepta radnog odnosa kao dvostranog ugovornog odnosa i ponovnog uvođenja kolektivnih ugovora kao važnog izvora radnog prava. Zajedno sa kolektivnim pregovaranjem, posebnu pažnju zahteva uspostavljanje socijalnog dijaloga. Važno je spomenuti promenu koja se odnosi na norme radnog prava koje se odnose na državne službenike. Princip jedinstva u regulisanju različitih vrsta radnih odnosa, u primeni od 1957. godine, bio je napušten. Zakon o radnim odnosima primenjuje se na zaposlene u privatnom sektoru. Primenjuje se i na zaposlene u javnom sektoru, ukoliko nije drugačije određeno posebnim zakonom (npr. Zakonom o državnim službenicima). Stari propisi već su regulisali određena prava i obaveze prilično fleksibilno (na primer, neke nestandardne radne odnose, prekovremeni rad...). Međutim, pod uticajem

⁸ The evolution of labour law in Slovenia, Polonca Končar, University of Ljubljana, Faculty of Law

Evropske komisije, ova fleksibilnost u trenutno važećem Zakonu o radnim odnosima je povećana i osnažena. U određenim slučajevima prenošenje pravila EU o zapošljavanju rezultiralo je preciznije definisanim uslovima rada. Uticaj prava EU može se uočiti u odredbama koje se odnose na probleme koji ranije nisu bili predmet regulative. Radno pravo mora da se prilagodi organizaciji rada u kompanijama. Situacija u pogledu oblika novih organizacija rada nije zadovoljavajuća. Zapravo, još uvek nije došlo do prilagođavanja novim zahtevima koji su se pojavili zajedno sa tržišnom ekonomijom i globalizacijom. Iz ovog razloga, sadašnji sistem radnog prava ne prepoznaje neke od oblika radnog odnosa i uređenja radnog vremena koji postoje u nekim drugim evropskim zemljama. Prilagođavanje radnog prava socijalnom i ekonomskom okruženju je proces koji se nikada ne završava.

U Sloveniji, diskusije o fleksibilnosti radnog prava su se pojavile ubrzo nakon donošenja Zakona o radnim odnosima 2003. godine. Ove diskusije inicirane su od strane grupe ekonomista koji su zastupali stav da slovenska radna regulativa predstavlja najslabiju kariku u međunarodnoj konkurentnosti slovenskih kompanija jer je suviše kruta, nefleksibilna. Po njima, prevelika zaštita nekih grupa zaposlenih i visoka cena rada odvrćaju poslodavce da otvaraju nova radna mesta. Na osnovu različitih generalizacija sačinjenih od zastarelih podataka, ova grupa ekonomista poziva državu da se, na primer, uzdrži od regulisanja radnog vremena i da smanji zaštitu zaposlenih. U nekim diskusijama zahtevi za većom fleksibilnošću svode se na zahteve za smanjivanjem otpremnina u slučaju otkaza, skraćivanjem otkaznog roka i smanjivanjem zaštite u slučaju kolektivnog otpuštanja radnika. Postoji mogućnost da neki od ovih zahteva imaju osnova, ali bez obzira na to, oni ukazuju na problem koji se čini uobičajen u izvesnom broju evropskih zemalja. Nema sumnje da savremeno radno pravo ne sme ni u kom slučaju da se svede na svoju zaštitnu funkciju. Naročito važna postala je njegova funkcija u povećavanju zaposlenosti. Međutim, diskusija o fleksibilnosti radnog prava zapravo, pre naglašava njegov uticaj na tržište rada. Mnoge analize dovode do pitanja da li uopšte zaštita radnika ima tako direktan uticaj na tržište rada. U pretpostavkama da će smanjenje zaštite radnika dovesti do povećanja broja novih radnih mesta čini se da ima previše pojednostavljivanja. Upravo usled ovakvih diskutabilnih gledišta o uticaju radnog prava na tržište mogu se očekivati intenzivne diskusije o budućem razvoju radnog prava, kako na nacionalnom nivou, tako i na međunarodnom.

Zaključak

Posmatrajući i analizirajući iskustva naših suseda po pitanju transformacije radnog prava u procesu prilagođavanja pravu EU, možemo uočiti da čak i nakon ulaska u članstvo EU, u pravnim pitanjima ostaju izvesne nedoumice i da je potrebno mnogo rada na usavršavanju pravnog sistema, naročito u oblasti radnog

prava. Ovo se posebno odnosi na onaj deo radnog prava u koji će biti unete nove ustanove, prethodno nepoznate. S obzirom na već napomenjenu bliskost u pravnim sistemima naših suseda, možemo očekivati da nas u budućnosti očekuju slični zadaci i slični problemi. Iako ovakav vid analize zahteva dublji i ozbiljniji rad, neka ovo bude jedan od pokušaja da se skrene pažnja na nove mogućnosti za istraživanje i analizu i možda iznalaženje drugačijih i lakših rešenja u napornom procesu prilagođavanja, harmonizacije domaćeg pravnog sistema pravu EU.

**Assist. Prof. Igor Šoltes, Ph.D.⁹ and
Assist. Prof. Milan Počuča, Ph.D.¹⁰**

***The evolution of labor law in the process of
European integration of neighboring countries –
the European Labor Law, Comparative View***

A b s t r a c t

The author has tried to point out the importance of the analysis and parallel contemplation of experiences in the process of reforming of legal systems in the field of work and working relationships which will be expected to happen in our country in the process of the European integrations as being in the position of the potential candidate for the membership. The exchange of mutual experiences can be a valuable source of support and solving possible unknowns, but also a basis for parallel contemplation and understanding of the process through which the countries closed to us, not only concerning a territory, but also some aspects of similar historical and social-political circumstances and neighbouring connections, are supposed to be passing. In the paper work there is considered a report made and sent to the European commission by twelve countries last being joined to the European Union and there are given their conclusions referring to the evolution happened in the field of working law and working relationships.

Key words: the European Union, the European integrations, international organizations, national legislatures

⁹ Assistant Professor on the Law Faculty, Business Academy, Novi Sad

¹⁰ Assistant Professor on the Law Faculty, Business Academy, Novi Sad

Literatura

1. Brković, R., Urdarević B. *Načelo slobode kretanja radnika u Evropskoj uniji*, Pravni život, vol. 51, br. 10, str. 781–791, 2002.
2. Lubarda, B. *Evropsko radno pravo – načela i faze razvoja*, Pravni život, vol. 51, br. 10, str. 765–780, 2002.
3. The evolution of labour law in the EU-12, (1995–2005), vol. 3, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=157&langId=en&furtherPubs=yes>
4. http://www.labourlawnetwork.eu/home/prm/52/ses_id_46ca6156d9d07567bbf48c3c2e2f8522/size_1/index.html
5. <http://ec.europa.eu/social/home.jsp?langId=en>
6. <http://www.eurofound.europa.eu/>
7. <http://europa.eu/scadplus/leg/en/s02300.htm>
8. http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti_pdf/zdr_an.pdf