

Sporovi o novom hrvatskom radnom zakonodavstvu

Željko Potočnjak
Pravni fakultet
Zagreb

Izvorni znanstveni članak
UDK 349.2(497.5)
Primljeno: prosinac 1993.

U sporovima o novom hrvatskom zakonodavstvu sukobljavaju se interesi različitih socijalnih čimbenika o temeljnim društvenim pitanjima. Različito se tumače ustavne odredbe o pravu vlasništva i potrebi njegova ograničenja, različita su viđenja socijalne pravde i socijalne sigurnosti, nema sporazuma o ulozima sindikata i udruga poslodavaca u političkom odlučivanju, odbija se značajnije isticanje privatnopravne naravi radnog odnosa, ne prihvaća se naglašavanje ekonomskog nasuprot političko-socijalnog značenja radnog odnosa, traži se pravo veta za organe radničke participacije i sl. Do sada predložene promjene smatraju se pretjerano liberalnim i usmjerenim samo u korist poslodavaca. S obzirom na to da se radi o pitanjima koja su od presudne važnosti za učvršćenje političke demokracije i tržišnog gospodarstva, ovim se člankom želi ukazati na neke glavne konceptijske sukobe oko novog radnog zakonodavstva i na posljedice opredjeljenja za pojedine od ponuđenih koncepcija.

1. UVOD

Postupak izrade i donošenja Zakona o radu praćen je s velikim medijskim zanimanjem, do sada kod nas neuobičajenim za propise iz radnih odnosa. Vrhunac je dosegnut sredinom rujna, kada je Savez samostalnih sindikata Hrvatske održao Izvanredni sabor posvećen skupini radno-socijalnih zakona koje je Vlada Republike Hrvatske uputila u zakonodavni postupak.¹ Temeljni zahtjev toga sindikata, koji su ubrzo podržali drugi sindikati i većina oporbenih stranaka, bio je zaustavljanje zakonodavnoga postupka dok se ne utvrde tekstovi koji će za njih biti prihvatljivi. Sindikalnim zahtjevima potpora je osigurana prosvjednim skupovima i pismima zastupnicima, na ovim prostorima novim oblicima borbe za sindikalne interese. U burnim događanjima oko pripreme antiinflacijskog programa i usvajanja nove rezolucije o položaju UNPROFOR-a, Vlada je privremeno zastala s postupkom donošenja Zakona o radu, pa je tako stvoren prostor za još jedno razmatranje svih ponuđenih rješenja.

¹ O odlukama, raspravi i stavovima izraženim na tom saboru vidi: *Sindikalna akcija*, br. 59 od 22. rujna 1993, str. 2-13.

Cilj je ovoga rada analiza nekih sporova koji su se, otvoreno ili prikryveno, javili u dosadašnjim interesnim, konceptijskim, stručnim i inim sučeljavanjima o novom hrvatskom radnom zakonodavstvu, napose u svezi s Konačnim prijedlogom zakona o radu koji je Vlada Republike Hrvatske 1. srpnja 1993. uputila u drugu fazu zakonodavnog postupka (u daljnjem tekstu: Prijedlog zakona). Jasno, ovdje će predmet razmatranja moći biti samo nekoliko glavnih sporova, jer u jednom članku nije moguće obuhvatiti sve dvojbe i sporove radnog zakonodavstva zemlje koja prelazi iz jednog u drugi sustav društvenog uređenja.

S obzirom na to da je autor ovih redaka ujedno i osoba koja je prihvatila obvezu da će za potrebe Vlade Republike Hrvatske pripremiti tekst Prijedloga zakona o radu, ovdje izložen pristup i stavovi nužno će, u određenoj mjeri, biti opterećeni osobnim iskustvom jednogodišnjeg rada na tom zakonskom projektu. Međutim, usprkos tome, na tu nas analizu potiču još dva razloga. Prvo, pitanje odnosa između rada i kapitala jedno je od temeljnih društvenih pitanja, pa će od načina na koji će se u postupku "tranzicije" urediti radni odnosi zavisiti dugoročno i brojni drugi društveni od-

nosi.² Drugo, o tako važnom pitanju sučeljavanja su do sada bila uglavnom propagandno-politička, pa je prijeko potrebno (ako nam to uspije) drukčijim pristupom otvoriti prostor za sadržajnije konceptijska suprotstavljanja.

Pri tome, velika je teškoća što su te dvojbe i sporovi samo djelomično uobličeni u sustavne pisane dokumente, a znatnim su dijelom izražavani u medijskim informacijama. Zato je prijeko potrebno pri njihovom definiranju uzeti u obzir brojne izvore u kojima su oni sadržani (podneske koje su zainteresirane osobe i organizacije dostavile Ministarstvu rada i socijalne skrbi, sindikalni tisak, rasprave na okruglim stolovima, propagandne letke, novinske članke i sl.), naročito one koji su značajno utjecali na formiranje javnog mnijenja u svezi s ovim zakonom.³ A to pak dovodi do problema točne identifikacije nosioca pojedinih stavova. S obzirom na to da bi iscrpan prikaz i analiza svih tih izvora zahtijevali znatno veći opseg ovoga rada, odlučili smo da na sebe preuzmemo rizik definiranja sporova koji se javljaju u svezi s ovim zakonom. Čitateljima ostavljamo da prosude jesmo li pravilno odredili koji su sporovi najznačajniji. Budući da smo sami definirali sporove, nismo željeli potpuno precizno odrediti subjekte tih sporova, jer bi nam se sigurno prigovorilo da smo neovlašteno i pogrešno protumačili stavove nekih od njih. Međutim, mislimo da će svaki čitalac moći sam za sebe ustanoviti koji se subjekti zalažu za koje stavove. Konačno, svrha ovog rada nije polemika s nekim od sudionika postupka donošenja Zakona o radu, već rasprava o nekim važnim spornim pitanjima koja se u svezi s njim javljaju.

2. SPOROVI O TUMAČENJU NEKIH TEMELJNIH USTAVNIH ODREDBI

Iako dvadesetak odredbi Ustava Republike Hrvatske govori o radnim odnosima, o tumačenju tih normi među važnijim socijalnim

² Važnost ovih pitanja pregnantno izražava socijalni nauk Katoličke crkve koji pristup radu smatra ključem društvenog pitanja. Vidi o tome raspravu prof. dr. Marijana Valkovića: Uz nacrt »Zakona o radu«. Pristup radu - ključ društvenog pitanja. *Glas koncila*, br. 26. od 27. lipnja 1993, str. 6.

³ Takvo značenje imalo je posebno izdanje *Sindikalne akcije* od 20. siječnja 1993. u kojem je Savez samostalnih sindikata Hrvatske izložio svoje stavove u svezi s prvom fazom zakonodavnog postupka. Ukratko, Prijedlog zakona označen je »opasnim za radnike i skup za državu«.

čimbenicima ne postoji jedinstvo. Polazeći od istih ustavnih odredbi nosioci različitih interesa pokušavaju im dati različito tumačenje. Jedni npr. tvrde da odredbe Prijedloga zakona koje omogućuju prestanak radnog odnosa otkazom ne udovoljavaju ustavnom određenju Republike Hrvatska kao socijalne države, a drugi da bez davanja mogućnosti poslodavcu da otkáže radnicima koji su višak ili koji ne udovoljavaju zahtjevima radnoga mjesta nema razvoja tržišta i poduzetništva. Jedni u ustavnoj odredbi o dostupnosti svakog radnog mjesta svakome nalaze uporište za stav da poslodavce treba obvezati da sva radna mjesta prijavljuju uredima za zapošljavanje i provode natječajni postupak za njihovo popunjavanje, a drugi da je izbor zaposlenika dio slobode rada poslodavca. Jedni traže veće ovlasti za organ posloprimačkog suodlučivanja, a drugi to odbacuju kao protivno njihovim vlasničkim ovlaštenjima. Jedni smatraju da se pravo na štrajk ne smije ograničavati, a drugi da je to prijeko potrebno u slučaju sukoba toga prava s nekim drugim ustavom zajamčenim pravom. Jedni smatraju da je pravo na kolektivno pregovaranje tako značajno da ga se ne smije ni u kojem slučaju ograničavati, a drugi da Vlada radi provedbe svoje gospodarske politike (napose one koja ima cilj stabilizaciju domaće valute) može ograničiti slobodu kolektivnog pregovaranja. Takvih primjera moglo bi se nabrojati još podosta.

Međutim, mislimo da interesno sukobljavanje oko Zakona o radu treba, u našem pravnom poretku, prije svega sagledavati s aspekta ograničenja koja se u tom postupku žele postaviti pravu vlasništva. Naime, na pitanju uređenja radnih odnosa u nas se, prvi put nakon društvenih promjena, otvara pitanje odnosa između rada i kapitala. Očito da u vrijeme donošenja propisa o pretvorbi (i njome izvršenom djelomičnom privatizacijom) nosioci suprotstavljanja nisu bili dovoljno brojni i organizirani da se usprotive tim promjenama, pa su sada propisi o radnim odnosima u velikoj mjeri povod, a ne uzrok sporova.⁴

⁴ Ovdje ne ulazimo u pitanje opravdanosti ili neopravdanosti suprotstavljanja. Općenito, postupak privatizacije smatramo nužnim načinom dolaska do privatnih vlasnika, a oni su socijalni čimbenik bez kojeg nema društvenog uređenja kojem težimo. Naš znanstveni i stručni rad na izradi Prijedloga zakona o radu priječio nas je da se značajnije bavimo pitanjima privatizacije i pretvorbe, iako propise iz

Međutim, pretpostavljamo da ni sada osporavanja koncepcije privatnog vlasništva i slobodnog poduzetništva neće biti otvorena i neposredna, a vjerojatno će imati i više pojavnih oblika. S jedne strane, i dalje će se osporavati postupak privatizacije kao način dolaska do privatnih vlasnika, a s druge strane pokušat će se privatnim vlasnicima nametnuti takva ograničenja koja će poništiti bitan sadržaj toga prava, pa time i smisao njegova postojanja. U stanju teške gospodarske i socijalne krize, okupacije preko jedne četvrtine državnog teritorija i stalne opasnosti obnavljanja ratnih sukoba, prijetnja socijalnim buntom bit će važnim čimbenikom prisiljavanja na prihvaćanje tih ograničenja. Stoga je pri razmatranju koncepcije ovoga zakona važno opredijeliti se o prihvatljivosti i domašajima takvih ograničenja.

Pravo vlasništva, u osnovnom i izvornom značenju, u području radnih odnosa vlasniku treba omogućiti, među ostalim, da slobodno odlučuje o uvjetima pod kojima će dopustiti nekoj drugoj osobi da se koristi objektom njegova vlasništva. Emanacija te slobode je i sloboda ugovaranja uvjeta rada (individualnih i kolektivnih). S druge pak strane, socijalna pravda, pravo na rad, zaštita zaposlenih, pravo na suodlučivanje, zahtijevaju da se pravo vlasništva u većoj ili manjoj mjeri ograniči. Stoga je, po našem mišljenju, temeljni problem pri koncipiranju radnog zakonodavstva kako propisima o radu odrediti prihvatljiva ograničenja prava vlasništva, a da ona ne budu takve vrste i intenziteta da ugroze bit toga prava (a time ne samo gospodarsku učinkovitost već i demokraciju ukupnog društvenog sustava). Za nas je to posebno važno i stoga što nemamo razvijene institute privatnog vlasništva, nemamo tradiciju njegovog poštovanja, a nemamo niti izgrađene institute ograničavanja toga prava radi njegova usklađivanja s pravima neovlasnika. Ugrožavanje tog, kao i svakog drugog temeljnog ljudskog prava, može imati dalekosežne posljedice za postojanje i funkcioniranje cjelokupnog društvenog sustava.

tog područja smatramo izuzetno važnim za položaj radnika. Međutim, mislimo da griješe svi oni koji nedostatke privatizacije žele rješavati kroz propise o radnim odnosima. To su dva odvojena gospodarska, socijalna, politička, pa i pravna pitanja, te ih tako treba i rješavati. Rješenja u području radnih odnosa koja bi bila oblikovana pod utjecajem nezadovoljstva privatizacijom dugoročno bi imala negativan utjecaj na djelovanje ukupnog sustava radnih odnosa.

va. Jake egalitarne tendencije, ukorijenjene u prethodno povijesno iskustvo i snažno pojačane ekonomskom i socijalnom krizom, mogu rezultirati pristupom koji će kroz institucije radnoga prava nastojati pravu vlasništva nametnuti ograničenja koja ugrožavaju instituciju privatnog vlasništva i prelaze ograničenja koja su uobičajena u zemljama političke demokracije i tržišnog gospodarstva.⁵ Pri tome, socijalne su okolnosti takve da privatnih vlasnika i poslodavaca ima relativno malo, slabo su organizirani i u velikoj su mjeri opterećeni "istočnim grijehom" pretvorbe društvenog u privatno vlasništvo. S druge pak strane, u sindikate su, za naše prilike, dobro organizirani nositelji zahtjeva za što je moguće većim ograničenjima prava vlasništva.⁶ Pri procjeni položaja socijalnih čimbenika koji sudjeluju u oblikovanju radnih odnosa treba spomenuti i trećeg - državu. Država je, s jedne strane, suočena s problemima borbe za opstanak, teškoćama u organiziranju državnog aparata i rješavanja složenih političkih, gospodarskih i socijalnih problema, a s druge strane, iz prošlog sustava naslijeđenim položajem najvećeg poduzetnika i poslodavca (kojeg se iz različitih razloga teško odriče). U oblikovanju institucija novog sustava sva tri spomenuta čimbenika prolaze preobrazbu, uspjeh koje ovisi o premoći reformskih snaga nad snagama koje žele zadržati postojeće stanje ili teže povratku bivšem sustavu.

Mislimo da se pri razmatranju ograničenja koja, radi zaštite prava i interesa posloprimača, treba nametnuti pravu vlasništva ne postavlja pitanje trebaju li takva ograničenja ili ne. Tekovina je suvremene civilizacije, kao što je zapisao i naš Ustav, da "vlasništvo obvezuje". Dakle, ograničenja su potrebna, dapače, ona su čak ponekad i u interesu prava vlasništva i njegova razvoja. Međutim, neprihvatljiva su ona ograničenja koja su takvog opsega i intenziteta da vlasništvo pretvaraju u "neovlasništvo" ili neki surogat vlasništva. Pri tome, razina ograničenja prihvaćenih u sustavima radnih odnosa zapadnoeuropskih zemalja može nam poslužiti kao uzor pri

⁵ O radikalnom egalitarizmu kao prepreci razvoju tržišne ekonomije vidi: Županov, Josip: Dominantne vrijednosti hrvatskog društva. *Erasmus*, 1993, br. 2, str. 2-6.

⁶ Npr. u listopadu 1993. samo je Savez samostalnih sindikata tvrdio da ima 721 000 članova. Vidi: *Sindikalna akcija*, br. 61 od 15. listopada 1993, str. 12.

planiranju našeg sustava. Istodobno, rješenja iz prethodnog nevladinskog ili državnovladinskog sustava nisu nam, nažalost, baš od prevelike koristi.

3. SPOROVI VAŽNI ZA OBLIKOVANJE POLITIČKOG SUSTAVA

Osim važnosti koju propisi o radnim odnosima imaju za odnos između rada i kapitala na mikrorazini važna su i ona rješenja iz ovog područja koja utječu na oblikovanje nacionalnog političkog sustava. Na toj je razini važno koje će mjesto imati institucije korporativnog interesnog udruživanja (sindikati i udruge poslodavaca) u sustavu donošenja političkih odluka. Iskustvo protekle godine pokazuje nam da se sindikati bave širokim krugom pitanja (npr. od porezne politike, školstva /imenovanje ravnatelja škola i đачkih domova/, zdravstva, socijalne sigurnosti umirovljenika) u koja ponekad dodu i čisto politička pitanja (npr. politika hrvatske Vlade prema Herceg-Bosni).⁷ U stanju relativno slabe političke tradicije i neizgrađenosti političkog sustava dolazi se do rješenja u kojima nije moguće jasno razgraničiti nosioce različitih interesa (npr. sindikati zastupaju radnike, ali i umirovljenike čije se mirovine financiraju iz doprinosa na plaće radnika), a niti odijeliti sredstva političke borbe od ekonomsko-socijalnog sukobljavanja subjekata radnih odnosa. Zahtjevi da se široki krug gospodarskih i socijalnih pitanja rješava uz konsenzus sa sindikatima, da se utemelje tripartitna tijela u kojima će se donositi odluke o važnim političkim pitanjima, samo su neki od primjera preklapanja i nejasnoće u razgraničenju političkih od ekonomsko-socijalnih interesa iz radnog odnosa.⁸ Iako se radi o problemima i institucijama koje imaju golemo značenje u drugim demokratskim političkim sustavima, njihovom oblikovanju (što se predlaže učiniti propisima o radnim odnosima) u nas treba posvetiti posebnu pozornost.⁹ Naime, u uvjetima nepot-

pune izgrađenosti političkog sustava nesmotreno ustanovljenje takvih institucija može imati negativan utjecaj na razvoj političke demokracije. S jedne strane, sindikati mogu preuzeti ulogu političkih stranaka, a s druge strane, institucije tripartitne suradnje mogu preuzeti ovlasti parlamenta ili vlade. Stoga, pri određivanju njihova sastava, a napose pri određivanju njihovih ovlasti, treba voditi računa o tim okolnostima. Jasno, sve je to povezano i s pitanjem u kojoj se mjeri štrajk i drugi oblici industrijske akcije mogu koristiti za iznuđivanje političkih ustupaka. Pri tome ponovno naša povijesna iskustva (npr. teza o općem štrajku kao sredstvu rušenja političke vlasti, a ne načinu tržišnog i interesnog sukobljavanja s poslodavcima o plaćama i drugim radnim i socijalnim uvjetima) i tragičnost sadašnjeg ekonomskog i socijalnog stanja dodatno usložnjavaju problem.

U ozračju prva dva opisana spora sagledavamo i učestalo isticanu tvrdnju da Prijedlog zakona nije u skladu s Ustavom Republike Hrvatske. Iako sve one tvrdnje koje ne navode s kojom ustavnom odredbom Prijedlog zakona nije u skladu i u čemu se neusklađenost očituje smatramo, prije svega, djelotvornim propagandnim potezima, one su djelomično i odraz sukoba interesa koji se javlja u svezi s tim zakonom. Nositelji različitih interesa žele na različite načine protumačiti iste ustavne odredbe te im u primjeni pribaviti značenje koje najviše odgovara njihovim interesima.

4. CIVILISTIČKI NASUPROT JAVNOPRAVNOM PRISTUPU

Značajnije uvođenje građanskopravnih elemenata u koncipiranje i redigiranje novog Zakona o radu okolnost je koja od početka rada na ovom zakonskom prijedlogu izaziva brojne prigovore. Kritičari takvog pristupa uglavnom zamjeraju novoj koncepciji da zanemaruje nejednaku snagu stranaka radnog odnosa.

Zaista, Prijedlog zakona napušta statusnu koncepciju radnog odnosa koja je dominirala našom teorijom i zakonodavstvom posljednjih četrdesetak godina.¹⁰ Ta se koncepcija ogledala, prije svega, u potpunom zanemarivanju

⁷ Vidi npr. Objavu hrvatskih sindikata o gospodarskoj, socijalnoj, političkoj i ratnoj situaciji. *Sindikalna akcija*, br. 55-56 od 15. srpnja 1993, str. 10-11.

⁸ Vidi npr. članak: Odluke - konsenzusom. Sjednica Gospodarsko socijalnog vijeća. *Večernji list*, 37, br. 10 872, od 30. studenoga 1993, str. 5.

⁹ Uspješan je primjer tripartitnog vođenja politike cijena i plaća u Austriji. Vidi npr. *The trade union situation and industrial relations in Austria*. Report of an ILO mission. Geneva: International Labour Office, 1986, osobito str. 58-64.

¹⁰ O statusnoj koncepciji radnog odnosa vidi: Tintić, Nikola. *Radno i socijalno pravo*. Knjiga prva: Radni odnosi (I). Zagreb: Narodne novine, 1969, str. 407-410.

ugovorne dimenzije radnog odnosa. Slijedom toga na glavnom (društvenom) sektoru radnih odnosa ugovor nije imao nikakvo značenje za uređenje ni individualnih, a ni kolektivnih radnih odnosa. Iscrpana zakonska regulativa i u velikoj mjeri unificirana samoupravna regulativa onemogućavale su individualizaciju radnih odnosa pojedinačnim ugovorima (na društvenom sektoru nije niti postojao pojam ugovora o radu). Autonomiju koja je za uređenje radnih odnosa postojala na razini poduzeća značajno su ograničavali društveni dogovori kao oblik "društveno-političkog" utjecaja na oblikovanje tih pitanja. Prevladavalo je shvaćanje da u uređenju radnih odnosa prednost treba dati javnopravnoj intervenciji države radi zaštite radnika kao slabije stranke radnog odnosa. Za razliku od toga, Prijedlog zakona o radu polazi od shvaćanja da je u radnim odnosima prijeko potrebno značajnije naglasiti njihovu ugovornu dimenziju. Da je jedino tako moguće stvoriti prostor za gospodarski racionalno i konkurentno poslovanje, a time i osigurati sredstva prijeko potrebna za zadovoljavanje socijalnih potreba zaposlenih i članova njihovih obitelji. Međutim, značajan pomak k civilističkom poimanju radnog odnosa ni u kojem slučaju ne znači zanemarivanje njegovih javnopravnih elemenata, pa time i posebne zaštite koju zaposlenima osigurava država. Konačno, radno pravo nije ni građansko ni upravno upravo stoga što ima elemente i jednog i drugog.

Civilistički pomak predloženog teksta najbolje je vidljiv kroz središnje mjesto koje se daje ugovoru o radu. Taj je ugovor pravni temelj radnog odnosa te omogućava njegovu individualizaciju, ovisno o sporazumu stranaka toga pravnoga posla. Međutim, ni kod sklapanja ugovora o radu nije sve prepušteno strankama pravnog posla. Uvjeti za sklapanje (npr. dob, poslovna sposobnost), oblik, uvjeti pod kojima se taj ugovor može sklopiti na određeno vrijeme i sl. određeni su zakonom najčešće upravo radi zaštite posloprimca. Slično je i s brojnim elementima sadržaja radnog odnosa (radno vrijeme, odmori, dopusti, zaštita majčinstva i sl.) za koje zakon određuje najnižu granicu ispod koje stranke ne smiju sklopiti ugovor (ali, suprotno tome, nema nikakvih ograničenja za ugovaranje koje je povoljnije za posloprimce). Sloboda disponiranja stranaka tog pravnog posla možda je najznačajnije ograničena pri njegovu raskidanju (i

opet radi zaštite posloprimaca). Naime, iako stranke imaju mogućnost da svojom voljom (otkazom) raskinu taj pravni posao, poslodavac to može učiniti samo ako za to ima zakonom predviđeni opravdani razlog. Otkaz je u najvećem broju slučajeva krajnja mjera koja se primjenjuje samo ako posloprimca nije moguće zaposliti na nekom drugom radnom mjestu. Teret dokazivanja opravdanog razloga za otkaz je na poslodavcu, a on je o otkazu dužan obavijestiti posloprimačko predstavništvo i savjetovati se o tome s njim. Dakle, nastoji se osigurati sloboda postupanja stranaka pravnog posla (pri zasnivanju, određivanju sadržaja i prestanku), što je neophodno ako se želi gospodarski učinkovito poslovanje, ali se nastoji zaštititi i posloprimca u tom odnosu. Iskustva zapadnoeuropskih zemalja pokazuju da je, uza sve poteškoće, to ipak moguće učiniti.

Civilistički pristup Prijedloga zakona posebno dolazi do izražaja i kod odredbi o kolektivnim ugovorima, koje trebaju bitno izmijeniti postojeći sustav kolektivnog pregovaranja. Sada važeći sustav kolektivnog pregovaranja ne udovoljava elementarnim zahtjevima međunarodnih standarda o ljudskim pravima u području radnih odnosa. Naime, on se temelji na prisilnom članstvu u organizaciji poslodavaca (Hrvatskoj gospodarskoj komori, a nažalost, prema novom Zakonu o obrtu, i u Hrvatskoj obrtničkoj komori), pa poslodavačka strana nema pravo na slobodno interesno organiziranje, a to je pretpostavka bilo kakvog slobodnog interesnog djelovanja u zaštiti interesa iz radnih odnosa.¹¹ Nadalje, poslodavačka strana nema ni slobodu sklapanja kolektivnih ugovora jer važeći propisi predviđaju sklapanje kolektivnih ugovora za sve zaposlene (tzv. općih kolektivnih ugovora) od strane prisilne organizacije poslodavaca, određuju sadržaj (nabranjanjem pitanja koja se moraju urediti kolektivnim ugovorima), određuju razine i subjekte sklapanja te predviđaju i neke druge oblike značajnog miješanja države u sklapanje i primjenu kolektivnih ugovora, a sve je to protivno smislu i biti kolektivnih ugovora u tržišnom privređivanju.¹²

¹¹ Vidi čl. 2. Zakona o Hrvatskoj gospodarskoj komori, *Narodne novine*, br. 66/91. i 73/91, te čl. 60, str. 6. Zakona o obrtu, *Narodne novine*, br. 77/93.

¹² Vidi odredbe o kolektivnim ugovorima u Zakonu o radnim odnosima (pročišćeni tekst), *Narodne novine*, br. 25/92.

Naime, u tržišnim uvjetima kolektivni ugovori trebaju umanjiti negativne učinke individualnog pregovaranja o pravima iz radnog odnosa, ali istovremeno trebaju ukloniti i opasnost pretjeranog i štetnog miješanja države u radne odnose. Njihovo sklapanje treba biti dio tržišne utakmice, a u njima određena razina prava iz radnog odnosa pokazatelj troškova radne snage s kojima poslodavac mora računati pri donošenju poslovnih odluka. Dakle, kolektivno ugovaranje mora se temeljiti na slobodi interesnog organiziranja i slobodi ugovaranja.

Kritičari takvog pomaka u Zakonu o radu plaše radnike da će u uvjetima slobode individualnog i kolektivnog pregovaranja oni, kao slabija stranka, izgubiti mnoga do sada stečena prava (npr. pravo na topli obrok, pravo na nadoknadu troškova prijevoza, da će im plaće biti još manje nego što su sada). Međutim, iskustva drugih zemalja pokazuju drukčije. Sloboda interesnog organiziranja i ugovaranja pretpostavke su bez kojih nema tržišnog privređivanja, pa suprotstavljanje njenom uvođenju u naš pravni sustav predstavlja (svjesno ili nesvjesno) suprotstavljanje tržišnom gospodarstvu i političkoj demokraciji koja se na njemu temelji.¹³ Iskustva zemalja tržišnog gospodarstva i političke demokracije pokazuju da širenje slobode pregovaranja (na pose kolektivnog) u pravilu znači samo suženje prostora za miješanje države u radne i gospodarske odnose, pa se za zaštitu te slobode jednako zalažu i poslodavci i sindikati. Konačno, viša razina prava iz radnih odnosa danas se najčešće ostvaruje upravo kroz slobodno sklopljene kolektivne ugovore, a ne kroz zakone. Pri tome, moguće je osigurati slobodno djelovanje tržišnih zakonitosti jer je, ovisno o tržišnim kretanjima, moguće različito urediti (za pojedine industrijske grane ili djelatnosti, odnosno različito za pojedina poduzeća) radne odnose ovisno o različitom tržišnom položaju. Dakle, civilistički pristup kroz slobodu individualnog i kolektivnog pregovaranja može biti temelj značajnog poboljšanja prava posloprimaca i njihove zaštite.

¹³ Međutim, privatno vlasništvo i tržišno gospodarstvo su nužne, ali ne i dostatne pretpostavke političke demokracije. To dokazuju totalitarni režimi u državama s razvijenim privatnim vlasništvom i tržišnim gospodarstvom. Za demokraciju je nužno poštovanje ukupnosti ljudskih prava.

5. POLITIČKO-SOCIJALNI NASUPROT EKONOMSKOM PRISTUPU

Jedan od značajnijih konceptijskih prigovora Prijedlogu zakona odnosi se na njegovo navodno nedovoljno uvažavanje socijalne dimenzije radnih odnosa. Najčešće se taj prigovor izražava kroz tvrdnju da je Prijedlog zakona pisan u korist poslodavaca i njihovog gospodarskog probitka, jer da dovodi samo do smanjenja prava posloprimaca. Pokušat ćemo analizirati konceptijsko ishodište i točnost te tvrdnje.

Za socijalističke je sustave radnih odnosa bilo svojstveno da se odsutnost političke demokracije i gospodarske učinkovitosti nastojalo nadomjestiti visokom stalnošću i sigurnošću zaposlenja (ali uz nisku razinu plaća i drugih prava). Utoliko, velik broj tih sustava gotovo uopće nije poznao registriranu (otvorenu) nezaposlenost, a i do premještaja ili prestanka radnog odnosa, protiv volje zaposlenika, dolazilo je u krajnje izuzetnim slučajevima. Radni je odnos bio glavna socijalna institucija, jer je socijalno siguran bio samo onaj koji je bio u radnom odnosu. Utoliko se sada većina postsocijalističkih zemalja prvi put ozbiljno suočava s problemom nezaposlenosti i neizgrađenosti institucija koje bi trebale zbrinjavati nezaposlene i druge koji se nađu u stanju socijalne potrebe.¹⁴

Pored toga, u socijalizmu je uređenje radnih odnosa bilo jedno od temeljnih političkih pitanja. Kod uređenja radnih odnosa pazilo se, prije svega, kakav će biti utjecaj tih rješenja na političke odnose i političko raspoloženje širokih slojeva. Međutim, gospodarsko značenje pojedinih rješenja za dohodovnost pojedinih privrednih subjekata ili za nacionalno gospodarstvo gotovo je u cijelosti zanemarivano.

U tržišnim gospodarstvima stanje je bitno drukčije. Pri donošenju bilo koje odluke u svezi s pitanjem iz radnog odnosa gleda se, između ostalog, na ekonomske učinke takve odluke. Promjena nekog prava iz radnog odnosa sagledava se sa stanovišta njenog utjecaja na cijenu proizvoda ili usluge, dohodovnost poslodavca te na konkurentnost nacionalnog gospodarstva u međunarodnoj tržišnoj utak-

¹⁴ Kollonay Lehoczy, Csilla. *Labour Law Developments in Europe: From Labour Law and Social Security*. 4th European Regional Congress for Labour Law and Social Security: Brussels, 6-9 September 1993, str. 47.

mici.¹⁵ Odluka o povećanju plaće, dužem odmoru, kraćem radnom vremenu, drukčijoj organizaciji rada, većoj razini posloprimačkog suodlučivanja i sl. nužno mora voditi računa o (pozitivnim i negativnim) gospodarskim učincima. Onaj tko ne uvažava taj element propada u tržišnoj utakmici (kako onoj u granicama nacionalnog tako i onoj u području međunarodnog tržišta).¹⁶

Sve one rasprave o promjenama u našem radnom zakonodavstvu koje i dalje nastoje sagledavati radne odnose samo sa socijalnog i političkog aspekta, a zanemariti njihovu gospodarsku važnost, smatramo manjkavim. Međutim, ovo ekonomiziranje s radom i troškovima radne snage nema nikakve veze s tvrdnjama da se Prijedlog zakona temelji na koncepciji liberalnog kapitalizma, koncepciji jeftine radne snage ili da je pisan isključivo u korist poslodavaca. Jednostavno, za razliku od dosadašnje prakse i pristupa, prijeko je potrebno u radne odnose značajnije unijeti i gospodarsku komponentu. To ni u kojem slučaju ne znači zanemarivanje socijalne i političke dimenzije, ali u tržišnim uvjetima ekonomski aspekti rješenja u svezi s radnim odnosima mora imati daleko značajnije mjesto nego do sada.¹⁷ Radne odnose treba u značajnijoj mjeri rasteretiti odgovornosti za socijalnu sigurnost i politički mir. To su funkcije koje treba preuzeti država, institucije socijalne sigurnosti

¹⁵ Udio troškova rada u dohotku (dodatnoj vrijednosti) vrlo je bitna sastavnica međunarodne kompetitivnosti pojedinih gospodarstava. O značenju troškova rada, produktivnosti zaposlenih i proizvodnosti kao elementima konkurentnosti vidi: Svjetsko gospodarstvo - Tko (ni) je konkurentan - SAD, Japan, EZ i drugi. Iskustva za Hrvatsku. *Poslovna analiza*. Zagreb: City Trust, br. 10, 1993, str. 23-24.

¹⁶ Takav tržišni i troškovni pristup bio je jedan od odlučujućih čimbenika u stvaranju izuzetno opsežnog standarda uređenja radnih odnosa u razmjerima koji prelaze nacionalne granice. Naime, međunarodno standardizirana prava iz radnih odnosa omogućavaju i standardizaciju troškova radne snage, pa time i jednak polazni položaj u međunarodnoj tržišnoj utakmici. O takvom pristupu vidi npr. kod: Betten, Lammy. *International Labour Law. Selected issues*. Kluwer: Deventer, Boston, 1993, str. 2.

¹⁷ U mjeri u kojoj nam to neizgrađenost naše pravne terminologije u ovom području dopušta, izbjegavamo korištenje ekonomskih i građanskopravnih termina koji zanemaruju posebno humano obilježje radne snage. Nužnost posebnog pristupa radu i radnoj snazi već je 1944. sažeto izražena u čl. 1. Philadelphijske deklaracije, prema kojem »rad nije roba«. Vidi: *Constitution of the International Labour Organisation and Standing Orders of the International Labour Conference*, Geneva: International Labour Office, 1992, str. 22.

i institucije demokratskog političkog sustava. Time se u radnim odnosima može značajnije naglasiti njihova civilna i gospodarska komponenta, a to je pretpostavka uspješnijeg privređivanja. Dugoročno gledano, takav "ekonomistički" pristup je socijalniji od pristupa koji zanemaruje gospodarsku dimenziju radnih odnosa, pa time dovodi do gospodarskih kriza kojih su posljedica teške socijalne nedaće velikog dijela pučanstva.

Međutim, ne samo da s aspekta koncepcije nije točno da Prijedlog zakona zanemaruje socijalnu dimenziju radnih odnosa, nego nije točno niti da su sve promjene u pravima i obvezama učinjene u korist poslodavaca. Dapače, iako su npr. promjene u svezi sa stalnošću i sigurnošću zaposlenja promjene koje idu "na štetu" posloprimaca, brojne su promjene koje prava zaposlenih uređuju povoljnije od postojeće zakonske regulative. Istaknut ćemo ovdje neke od takvih promjena.

Prijedlog zakona bitno mijenja koncepciju o utjecaju stečaja na radni odnos. Prema novom rješenju stečaj ne bi dovodio, po sili zakona, do prestanka svih radnih odnosa. Naime, i u slučaju stečaja provodio bi se redoviti postupak prestanka radnog odnosa (otkazivanjem), pa bi i u slučaju stečaja jedan od prvenstveno važnih zadataka bilo očuvanje radnih odnosa. Time se želi spriječiti dosadašnja praksa "programiranih stečajeva" provedenjem kojih je u protekle dvije godine preko 220 000 radnika izgubilo zaposlenje. Viškove radnika treba rješavati kroz institut individualnog i kolektivnog otkaza, a ne kroz neprimjeren, skup i dugotrajni stečajni postupak.¹⁸ Takav pristup treba onemogućiti i diskriminaciju koja se javlja ako svim radnicima prestane radni odnos zbog stečaja, a nakon toga stečajni upravitelj može birati s kim će ponovno zasnovati radni odnos. Redoviti postupak otkazivanja u slučaju stečaja omogućava i bolje uvažavanje socijalnih kriterija pri odabiru radnika koje će se zadržati na radu. To bi nesumnjivo trebalo otežati rješavanje viška radnika kroz stečajne postupke te utjecati na očuvanje radnih mjesta. Pored toga, predviđa

¹⁸ Postojeća regulativa pogoduje nastanku situacije koju, slobodno se izražavajući, možemo nazvati »kolektivnim samoubojstvom«. Naime, u herojskim nastojanjima da očuvaju radna mjesta sindikati i radnici radije se opredjeljuju za stečaj nego za otkazivanje dijelu radnika i očuvanje radnih mjesta za preostale radnike.

se i bolja zaštita potraživanja posloprimaca u stečajnom postupku (potraživanje neisplaćene plaće, naknade plaće, otpremnine i naknade štete).

Na pravcu poboljšanja položaja zaposlenih je i uvođenje zakonskog prava na otpremninu, produljenje porodiljskog dopusta do tri godine života za treće i svako slijedeće dijete, šire mogućnosti korištenja porodiljskog dopusta i mirovanja radnog odnosa oca djeteta, priznavanje prava na usvojiteljski dopust za djecu do 12 godina starosti (sada do 7 godina starosti), apsolutna zaštita od otkaza za trudnice, majke i druge osobe koje koriste prava u svezi sa zaštitom majčinstva, široko definirana zabrana diskriminacije (pri zapošljavanju i ostvarivanju prava i obveza iz radnog odnosa), uvođenje zaštite privatnosti, utvrđivanje prava na naknadu za izume i tehnička unapređenja (ako nije određena ugovorom ili kolektivnim ugovorom određuje je sud) te povoljnije određivanje naknada plaće za vrijeme godišnjeg odmora.

Povoljan učinak na položaj zaposlenih treba imati još čitav niz zakonskih odredbi. Stoga se poslodavcu nameće obveza osiguranja posla, pa na njega pada sav rizik prekida u radu. Napušta se sada široko primjenjivana i zloupotrebljavana praksa raspoređivanja radnika na neodgovarajuće poslove za vrijeme tzv. privremenog viška. Uvodi se institut "probijanja pravne osobnosti poslodavca", pa ako neka osoba promjenom pravnog položaja, oblika organiziranja ili na drugi sličan način zlonamjerno izbjegava ispuniti svoje obveze prema posloprimcu, mjerodavni je sud može obvezati na ispunjenje takve obveze i u slučaju kada ugovor o radu nije sklopljen s tom osobom. Osigurava se produljena primjena individualnih prava iz kolektivnih ugovora kojima je prestalo važenje (stoga je neumjesno plašiti radnike gubitkom stečenih prava na topli obrok i sl.). Važno je i osiguranje sudske zaštite prava na organiziranje te uvođenje prava na suodlučivanje (o kojem govorimo u posebnom dijelu ovoga članka).

Sve to pokazuje da se u novoj koncepciji uređenja radnih onosa nastoje smisljeno uskladiti gospodarski sa socijalnim i političkim elementima. Sve institute treba sagledavati kao dio složenog sustava u kojem se pokušava uspostaviti ravnoteža različitih elemenata. Netočnu i iskrivljenu sliku novog radnoprav-

nog sustava stvaraju oni koji iz sustava izvlače samo nekoliko instituta i pokušavaju ih prikazati kao pogodovanje poslodavaca. Već sama činjenica da su kritičari Prijedloga Zakona potpuno zanemarili postojanje elemenata koji su usmjereni na poboljšanje položaja posloprimaca dovoljno govori o utemeljenosti i korektnosti njihova pristupa i kritike.

6. DOBROVOLJNO NASUPROT PRISILNOM UDRUŽIVANJU

Pravo na slobodno udruživanje i organiziranje danas je jedno od temeljnih ljudskih prava, zajamčeno brojnim međunarodnim ugovorima i ustavima.¹⁹ U okviru Međunarodne organizacije rada (u daljnjem tekstu: MOR) tom se pravu daje posebno mjesto i iz njega se izvode i pravo na slobodno kolektivno pregovaranje i pravo na štrajk.²⁰ S obzirom na tvrdnje da se novim zakonom o radu žele uništiti sindikati i spriječiti kolektivno pregovaranje, mislimo da je potrebno objasniti na koji način Prijedlog zakona želi osigurati ostvarenje prava na slobodno udruživanje.

Na početku treba upozoriti da Prijedlog zakona omogućuje ostvarenje prava na slobodno dobrovoljno organiziranje ne samo posloprimcima već i poslodavcima. To je suprotno od sadašnjeg stanja, u kojem je poslodavcima uskraćena sloboda interesnog organiziranja, jer oni silom zakona postaju članovi Hrvatske gospodarske komore i Hrvatske obrtničke komore. Prema Prijedlogu zakona članstvo u udrugama poslodavaca, jednako kao i članstvo u udrugama posloprimca (sindikata), jest dobrovoljno, te nitko ne smije biti stavljen u povoljniji ili nepovoljniji položaj od drugih osoba zbog svojeg članstva ili nečlanstva u tim udrugama. Uvjeti za članstvo mogu se propisati samo statutom ili pravilima udruge, a ne i zakonom. Za osnivanje udruge nije potrebno prethodno odobrenje državnog organa, a niti se one mogu privremeno zabra-

¹⁹ Najvažniji međunarodni ugovori koji jamče pravo na organiziranje su čl. 20. Opće deklaracije o pravima čovjeka, čl. 22. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, čl. 8. Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, čl. 5. Europske socijalne povelje, konvencije Međunarodne organizacije rada. br. 87, 98, i 151.

²⁰ O takvom pristupu MOR-a pravu na organiziranje vidi kod: Betten, Lammy. *International Labour Law. Op. cit.*, str. 67.

niti ili raspustiti odlukom izvršne vlasti. Udrugu može utemeljiti deset punoljetnih i poslovno sposobnih osoba (čak se ne traži ni uvjet državljanstva), a utemeljitelj udruge poslodavaca i udruge više razine može biti i pravna osoba (koju u tome zastupa ovlaštena fizička osoba). Djelatnost koja je protivna pravu na slobodno udruživanje može se zabraniti sudskom odlukom, a oštećena osoba može zahtijevati naknadu pretrpljene štete. Ako se kao stranka kolektivnog ugovora javlja udruga, onda to može biti samo udruga koja je utemeljena i registrirana u skladu sa Zakonom o radu, dakle, iz kolektivnog se pregovaranja isključuju sve druge udruge. Udruga može u radnim sporovima pred sudom i drugim državnim organima zastupati svoje članove. Zabranjuju se djelatnosti kojima se pokušava ostvariti nadzor nad osnivanjem i djelovanjem druge strane (poslodavaca nad sindikatom ili sindikata nad udrugom poslodavaca). Sloboda sindikalnog organiziranja i djelovanja posebno se štiti jamstvom sindikatima da slobodno odlučuju o načinu svojeg zastupanja kod poslodavca te zabranom diskriminacije zbog sindikalnog članstva ili djelatnosti. Pored toga, i brojnim drugim odredbama o registraciji i prestanku djelovanja udruga jamči se sloboda udruživanja u skladu sa standardima koje je u tom području utvrdio MOR.²¹

Novost, koja je možda uzrok osporavanja, u ovom je području nedvosmisleno jamčenje prava na dobrovoljno organiziranje poslodavaca, a posljedica je toga i potpuno drukčiji pristup kolektivnom pregovaranju. Naime, u kolektivnom pregovaranju interese poslodavaca više ne bi zastupala prisilna udruženja, koja su zbog svoje prisilne naravi izložena znatnom utjecaju države. Nadalje, posljedica toga bila bi kvalitativna promjena odnosa između članova i njihove organizacije, jer bi član ili skupina članova nezadovoljna načinom na koji organizacija zastupa njihove interese (u kolektivnom pregovaranju, ali i u drugim pitanjima) mogli istupiti iz te organizacije te ostati neorganizirani ili utemeljiti drugu (konkurentsku) organizaciju. Konačno, to bi imalo kao posljedicu i ukidanje općih kolektivnih ugovora koji se primjenjuju na sve poslodavce i sve posloprimce, jer se može očekivati da će iz ra-

zličityh razloga dio poslodavaca ostati izvan organizacija koje će sklapati kolektivne ugovore. Međutim, to ne priječi da ti poslodavci pojedinačno sklope kolektivne ugovore sa sindikatima, pa da se i u tom dijelu osigura primjena kolektivnog ugovora na posloprimce koje oni zapošljavaju.

Iz svega toga proizlazi da spor vjerojatno nije u nepriznavanju slobode sindikalnog organiziranja posloprimaca, već u nastojanju da se sloboda interesnog udruživanja i djelovanja prizna i poslodavcima. Međutim, treba upozoriti da kao što bez priznavanja slobode organiziranja i djelovanja radnika nema pravedno uređenih radnih odnosa, tako i bez slobode organiziranja i kolektivnog pregovaranja poslodavaca nema radnih odnosa uređenih na način primjeren tržišnom gospodarstvu u suvremenim političkim demokracijama. Novost je da su se suvremeni politički i pravni sustavi uglavnom bavili s problemom priznavanja te slobode radnicima, međutim, u zemljama koje prelaze iz socijalističkog u kapitalistički sustav problem će biti i kako osigurati tu slobodu poslodavcima.

7. SUODLUČIVANJE NASUPROT SAMOUPRAVLJANJU

Od prvog dana rada na ovom zakonskom projektu jedan od najznačajnijih konceptijskih i političkih problema bilo je pitanje suodlučivanja posloprimaca. Za naše prilike potpuno je razumljivo da ova tema ima takvo značenje. Prvo, samoupravljanje je, uz društveno vlasništvo, vlast radničke klase i delegatski sustav bilo temeljna institucija prethodnog sustava socijalističkog samoupravljanja. Stoga, ako se pokušava stvarati nov sustav radnih odnosa, posebno je važno (s političkog, socijalnog i gospodarskog stanovišta) kako će se urediti suodlučivanje posloprimaca. Drugo, suodlučivanje (u različitim pojavnim oblicima) sve više dobiva na važnosti u pravnim sustavima koji služe kao uzor pri oblikovanju našeg sustava, a osobito je razvijeno u Njemačkoj. Treće, način na koji je uređeno suodlučivanje bitno utječe na djelovanje nekih drugih, za sustav radnih odnosa ključnih pravnih institucija (npr. na problem nastanka i rješavanja viška radnika, postupak prestanka radnog odnosa). Saborska rasprava u povodu prvog čitanja Prijedloga zakona pokazala je da o tom pitanju ne postoji jedinstven politički stav, pa čak da

²¹ ILO Principles, Standards and Procedures Concerning Freedom of Association. Geneva: International Labour Office, 1989, 1-23.

i unutar iste političke stranke postoje razlike u pristupu toj instituciji.²² Kada se tome pribroji i ustavna odredba koja, za razliku od drugih ustavnih prava, prepušta zakonu da odredi hoće li zaposleni imati udjela pri odlučivanju o poduzeću, jasniji su razlozi za uređenje suodlučivanja na način kakav je sadržan u Prijedlogu zakona.

Prijedlog zakona polazi od stava da je radi uspostavljanja dobrih i stabilnih odnosa između posloprimaca i poslodavaca prijeko potrebno ustanoviti tijelo koje će stalno pratiti i izražavati interese zaposlenih i uskladiivati njihovo ostvarenje s poslodavcem i njegovim interesima. Zakonske odredbe oblikovane su s idejom da je to prvo uspostavljanje takve institucije u tržišnim uvjetima i da ne postoje stabilni odnosi i iskustva koja bi mogla jamčiti da će od samog početaka ta institucija ostvariti svoju punu svrhu. Dapače, iskustva prošlog razdoblja s velikim očekivanjima od samoupravljanja i relativno skromnim (iako ni u kojem slučaju zanemarivim) rezultatima, možda će imati i negativan utjecaj na uspostavljanje dobrih i stabilnih odnosa između poslodavaca i posloprimaca. Naime, valja očekivati da će dio zaposlenih nerado prihvatiti prenošenje vlasničkih ovlaštenja na nove privatne vlasnike te da će instituciju posloprimačkog suodlučivanja doživljavati kao sredstvo negacije tih ovlaštenja, a ne kao način usklađivanja interesa i suradnje posloprimaca i poslodavaca.

S obzirom na opći karakter Zakona o radu, možda se čak može postaviti i pitanje ne ide li Prijedlog zakona čak i dalje nego što mu to Ustav dopušta. Naime, dok Ustav govori o "udjelu pri odlučivanju u poduzeću", zakonom predviđeni oblici suodlučivanja primjenjuju se kod svih poslodavaca, bez obzira na njihov pravni status, ako oni redovito zapošljavaju najmanje 20 osoba. Broj članova organa suodlučivanja (Prijedlog zakona koristi se neutralnim nazivom "posloprimačko predstavništvo") određuje se zakonom, s obzirom na broj zaposlenih. Mandat članova toga predstavništva traje dvije godine, a aktivno i pasivno biračko pravo imaju svi zaposleni, osim članova upravnih i nadzornih organa te poslopri-

maca ovlaštenih da zastupaju poslodavca prema trećim osobama ili prema u njega zaposlenim posloprimcima. Prednost u isticanju lista kandidata daje se sindikatima, kojima je za to dovoljno da imaju članove zaposlene kod određenog poslodavca. Pored toga, listu kandidata može istaknuti i skupina posloprimaca koju podržava najmanje deset posto zaposlenih radnika. Izbori se provode po načelu proporcionalnog sustava (osim kada se bira jedan član posloprimačkog predstavništva).

Mislimo da se u svezi s posloprimačkim predstavništvom sporovi mogu, u biti, svesti na tri pitanja. Prvo, nezadovoljstvo sindikata ovlaštenjima koja ima to predstavništvo. Drugo, nezadovoljstvo sindikata činjenicom da posloprimačko predstavništvo preuzima neke od funkcija zaštite interesa radnika koje su do sada obavljali sindikati. Treće, kao posljedica preuzimanja funkcija, sredstva za financiranje i zaštita koja se osigurava nositeljima tih funkcija prenose se na druge osobe (članove posloprimačkog predstavništva).

Glede prvog pitanja, mislimo da je bit sporu zahtjev sindikata da se proširi krug pitanja u kojima posloprimačko predstavništvo može zaustaviti odluku poslodavca (ima pravo veta). Sindikati, prije svega, taj zahtjev postavljaju s obzirom na odluke o prestanku radnog odnosa te neke poslovodne odluke koje mogu dovesti do viška posloprimaca. Pored toga, izgleda da obvezno obavješćivanje i savjetovanje poslodavca s posloprimačkim predstavništvom o relativno širokom krugu pitanja te relativno stroge posljedice za propuštanje takvog postupka (ništavost odluke poslodavca) sindikati ne doživljavaju kao oblik suodlučivanja. Pri tome, pozivaju se na njemačka rješenja (čl. 102. Zakona o suodlučivanju iz 1972. godine), prema kojima ako poslodavac otkáže posloprimcu usprkos protivljenju posloprimačkog predstavništva, a posloprimac protiv otkaza uloži tužbu i zatraži da ga poslodavac zadrži na radu, poslodavac to mora učiniti.²³ Međutim, izgleda da takvi zahtjevi sindikata proizlaze iz nepoznavanja biti i praktične primjene instituta suodlučivanja u Njemačkoj. Naime, vodeći računa o dugoročno dobrim

²² Vidi izvod iz fonografskog zapisnika o raspravi o Prijedlogu zakona o radu. Vlada Republike Hrvatske, klasa: 101-01/92-01/03, urbroj: 5030104-93-5 od 11. siječnja 1993.

²³ Vidi članak 102. Zakona o suodlučivanju. *Co-determination in the Federal Republic of Germany*. Bonn: Der Bundesminister Arbeit und Sozialordnung, 1980, str. 157-158.

odnosima, u Njemačkoj se obje strane trude da otkazi ne budu razlog za sukobljavanje. Tako jedno empirijsko istraživanje otkaza pokazuje da su pogonska vijeća (njem. Betriebsräte) samo u 8% slučajeva osporavala otkaze koje su dali poslodavci (u 66% slučajeva suglasila su se s otkazima, u 20% slučajeva nisu učinila ništa pa je djelovala zakonska pretpostavka da su suglasna, a u 6% slučajeva izrazila su neke rezerve, ali se formalno nisu protivila otkazu). S druge pak strane, ako su se pogonska vijeća protivila otkazu, u 30 posto slučajeva poslodavci su sami dobrovoljno odustali od namjere otkazivanja. Da bi se shvatio stvarni položaj organa suodlučivanja i posloprimca u slučaju prestanka radnog odnosa, treba još upozoriti na sljedeće podatke. Čak i ako se pogonsko vijeće protivi otkazu, samo u nešto više od 16 posto slučajeva posloprimci pokreću sudski spor. Od onih koji su pokrenuli spor nešto manje od jedne trećine zahtijeva da ga poslodavac zadrži na radu, a od toga broja tek nešto više od polovice i uspijeva s tim zahtjevom. Dakle, od svih otkaza tek u oko 0,25 posto slučajeva posloprimac ostaje na radu do okončanja spora. Naime, usprkos zakonskoj obvezi zadržavanja posloprimca na radu do okončanja spora, poslodavcima je ostavljena prilično široka mogućnost da od sada zahtijevaju da ih zbog "nepodnošljivog ekonomskog tereta" privremenom mjerom oslobodi takve obveze.²⁴ Očito, radi se o pravnom institutu čije socijalno značenje naši sindikati potpuno pogrešno procjenjuju.

Ovdje treba upozoriti na još jednu opasnost koja se krije iza zahtjeva sindikata da se organ suodlučivanja ovlasti na zaustavljanje odluke poslodavca (o prestanku radnog odnosa, a možda i nekih drugih odluka) do sudske odluke o tom pitanju. Naime, može se s velikom izvjesnošću pretpostaviti da se iza takvog zahtjeva krije očekivanje da će u najvećem broju slučajeva odluka biti prepuštena sudu. Ako se zanemari relativno dugo trajanje sudske postupke (s problemom trajanja sudske postupke u radnim sporovima susreće se i zemlja sredenog pravnog poretka kakva je npr. Njemačka) i poremećenost odnosa za vrijeme trajanja postupka, otvara se pitanje treba

li sudu prepuštati odluke koje se odnose na organizaciju rada u određenom poduzeću. Iskustva zemalja tržišnog gospodarstva pokazuju da na najmanju moguću mjeru treba sveći slučajeve u kojima sud odlučuje je li raspored određenog radnika na neko radno mjesto opravdan ili ne, može li se nekog radnika rasporediti na drugo radno mjesto ili mu treba otkazati, je li opravdano uvođenje nove tehnologije i sl. U tržišnim gospodarstvima sindikati i udruge poslodavaca podjednako se suprotstavljaju miješanju sudova (i državnih organa općenito) u osjetljiva gospodarska i socijalna pitanja, i takva miješanja smatraju ograničenjem svoje slobode djelovanja i tržišnog poslovanja. Stoga se, u rješavanju radnih sporova, kako individualnih, a napose kolektivnih, prednost daje posredovanju, mirenju ili arbitraži.²⁵ Mislimo da bi bilo potpuno pogrešno u kreiranju novih institucija radnog prava očekivati da će u budućnosti sudovi zamijeniti poslodavce i organe suodlučivanja u donošenju odluka o radnim odnosima, a te su odluke sastavni dio odlučivanja o ukupnom poslovanju određenog gospodarskog subjekta.

U svezi s drugim naprijed spomenutim pitanjem, nezadovoljstvo sindikata prijedlogom da posloprimačka predstavništva obavljaju neke od djelatnosti kojima su se oni do sada bavili odnosi se, prije svega, na zaštitu individualnih prava posloprimaca. Odmah treba napomenuti da Prijedlog zakona polazi od koncepcije dvostrukog zastupanja posloprimaca u zaštiti i promicanju njihovih interesa. Na to su, s jedne strane, ovlaštene sindikati, a s druge strane organ posloprimačkog suodlučivanja. Čim se uspostavi takvo dvostruko zastupanje interesa posloprimaca, potrebno je razgraničiti ovlasti tih organa i urediti njihov odnos. O tome postoje sporovi i dvojbe i u daleko razvijenijim pravnim sustavima nego što je naš.

Kada se radi o zaštiti individualnih prava posloprimaca, Prijedlog zakona koncipiran je s idejom da organu koji zastupa sve zaposlene kod određenog poslodavca (bez obzira na njihovo članstvo u sindikatu), koji zbog stalne

²⁴ Podaci citirani prema: Weiss, Manfred. *Labour Law and Industrial Relations in the Federal Republic of Germany*. Deventer: Kluwer Law and Taxation Publisher, 1987, str. 88-90.

²⁵ O radnim sporovima i načinima njihova rješavanja vidi: *Conciliation and arbitration procedures in labour disputes. A comparative study*. Geneva: International Labour Office, 1980, str. 1-183.

prisutnosti u određenoj sredini najbolje poznaje prilike kod tog poslodavca te koji je zainteresiran za dugoročno održanje dobrih i stabilnih odnosa (što ponekad ne mora biti interes nekoga tko dolazi sa strane), treba dati mogućnost da sudjeluje u odlučivanju o individualnim pravima posloprimaca.²⁶ To ne priječi sindikat da njegovi ovlaštteni predstavnici sudjeluju u postupku ostvarivanja i zaštite prava posloprimaca. Međutim, poslodavac je dužan postupak obavješćivanja i savjetovanja provesti s posloprimačkim predstavništvom, a ne sa sindikatom. Posloprimačko predstavništvo je u svim pitanjima ostvarivanja i zaštite interesa posloprimaca dužno surađivati sa sindikatom, a ako sindikat ocijeni da posloprimačko predstavništvo teško krši svoje obveze u zaštiti i promicanju interese posloprimca, može od suda zatražiti raspuštanje posloprimačkog predstavništva. Konačno, s obzirom na iskustva drugih zemalja (npr. Njemačke i Francuske), valja očekivati da će u pretežnom broju slučajeva članovi posloprimačkog predstavništva biti sindikalni povjerenici ili druge osobe koje za izbor predloži određeni sindikat. S obzirom na druge odredbe o ovlaštenjima posloprimačkog predstavništva (npr. zabrana da se sporazumom koji s poslodavcem sklapa posloprimačko predstavništvo urede pitanja koja spadaju u područje kolektivnog pregovaranja, osim ako su stranke kolektivnog ugovora na to ovlastile stranke toga sporazuma), mislimo da je moguće, u skladu s njemačkim iskustvima, urediti odnos između posloprimačkog predstavništva i sindikata na način koji će biti od interesa za oba oblika predstavljanja posloprimaca. Osnovna ideja u podjeli ovlasti između sindikata i posloprimačkog predstavništva je davanje prednosti sindikatu u zaštiti i promicanju kolektivnih radnih odnosa te prednost posloprimačkom predstavništvu u zaštiti i promicanju individualnih odnosa. Prijedlog zakona polazi od shvaćanja da postojanje posloprimačkog predstavništva ne smije ugroziti postojanje i rad sindikata te da je nužno poticati međusobnu

suradnju tih oblika posloprimačkog zastupanja i predstavljanja.

Treći prigovor sindikata u ovom području odnosi se na prestanak financiranja i zaštite koja se pruža sindikalnim povjerenicima. U svezi s tim želimo upozoriti da je s aspekta međunarodnog radnog prava krajnje sporna u nas široko razvijena praksa da se sindikalna djelatnost financira iz sredstava poslodavaca. Mislimo da bi bilo poželjno razviti sustav u kojem će se sindikalne djelatnosti financirati, prije svega, iz doprinosa članova sindikata. To je važno i stoga što Prijedlog zakona predviđa financiranje djelatnosti članova posloprimačkog predstavništva iz sredstava poslodavaca, pa bi s aspekta troškova nametnutih poslodavcima bilo prilično dvojbeno je li za njih prihvatljivo da financiraju oba oblika posloprimačkog predstavljanja. To je sporno i s aspekta međunarodne konkurencije jer u većini zemalja tržišnog gospodarstva poslodavci nemaju takvu dvostruku obvezu financiranja. Nadalje, u pogledu zaštite sindikalnih povjerenika Prijedlog zakona predviđa zabranu njihove diskriminacije. Ovdje još postoji mogućnost poboljšanja te zaštite (npr. izjednačavanjem sa zaštitom koju imaju članovi posloprimačkog predstavništva), međutim, svi ti oblici zaštite ne bi smjeli ometati uredno poslovanje poslodavca i prijeći granice koje su uobičajene u zemljama tržišnog privredivanja. Konačno, sve su te odredbe dispozitivne naravi, u smislu da se kolektivnim ugovorima zaštita sindikalnih povjerenika može poboljšati.

8. STRANA ISKUSTVA I MEĐUNARODNI STANDARDI

Politički zahtjevi pri oblikovanju Prijedloga zakona velikim su dijelom bili uvjetovani željom za što učinkovitije uključivanje Hrvatske u Europu.²⁷ Stoga su temeljni zahtjevi pri izradi teksta Prijedloga zakona bili: uvažavanje iskustava zemalja Europske zajednice (po mogućnosti SR Njemačke), poštovanje konvencija Međunarodne organizacije rada i smjernica Europske zajednice o radnim odnosima.

²⁷ Sabor je još 1991. godine donio odluku o podnošenju zahtjeva za prijem Republike Hrvatske u Europsko vijeće (*Narodne novine*, br. 66/91).

²⁶ Jasno, ovdje se odmah može primijetiti da je takav »unutarnji« organ posloprimačkog predstavljanja lakše staviti pod nadzor poslodavca ili zaplašiti. Međutim, iskustva drugih zemalja, osobito Njemačke, pokazuju da je u situaciji dvostrukog predstavljanja posloprimaca (sindikati i organ posloprimačkog predstavljanja) funkciji zaštite individualnih prava posloprimaca bolje dati »unutarnjem« organu sudjelovanje.

U skladu s tim zahtjevima Prijedlog zakona sadrži neke ključne institucije oblikovane po uzoru na njemačke zakone (npr. prestanak radnog odnosa, zabrana takmičenja posloprimca s poslodavcem, pronalasci i tehnička unapređenja posloprimaca, kolektivno pregovaranje s težištem na granskim kolektivnim ugovorima, suodlučivanje, pravo na štrajk kao pravo sindikata). Pri izradi teksta Prijedloga zakona prevladalo je opredjeljenje da je zbog više razloga moguće, pa čak i poželjno, koristiti se njemačkim zakonima kao uzorom. Prvo, smatralo se da će otpori novom biti manji ako se može pokazati da u jednoj nama bliskoj zemlji vrlo uspješno u praksi djeluju takve institucije. Drugo, veći broj drugih novih hrvatskih propisa oblikuju se po uzoru na njemačko pravo (trgovačka društva, javno bilježništvo, porezni sustav, obrt, zapošljavanje, mirovinsko-invalidsko osiguranje i sl.). Treće, poznavanje njemačkog radnog prava u međunarodnim poslovnim krugovima i ugled koje ono ima, zbog svoje naglašene djelotvornosti i socijalne dimenzije, trebao je učiniti i naše radno pravo prepoznatljivim i prihvatljivim tim krugovima.

Međutim, od samog početka rada na tekstu Prijedloga zakona bilo je jasno da nije moguće jednostavna "transplantacija" njemačkih propisa u Hrvatsku.²⁸ Tome se protive znanstvene spoznaje i iskustva drugih u takvim pokušajima.²⁹ Kod nas je protiv toga govorilo naše povijesno iskustvo i okolnosti koje su u nas različite od onih u Njemačkoj. Receptiji njemačkog radnog prava protive se i neke u nas prilično rasprostranjene ideje o

²⁸ Nadahnutu analizu mogućnosti i zabluda u vezi s »transplantacijom« pravni institucija daje prof. Kahn-Freund koji ističe da, za razliku od pravila individualnog radnog prava, pravila kolektivnog radnog prava »o kolektivnom pregovaranju, sindikalnoj sigurnosti, sindikatima i štrajku nisu podobna za prenošenje u druge pravne sustave«. Vidi: Kahn-Freund, Otto. *On Uses and Misuses of Comparative Law. The Modern Law Review*, Vol. 37, 1974, str. 21.

²⁹ Komparativno radno pravo poznaje brojne primjere ugledanja na strano zakonodavstvo. Neki od njih pokazali su se više ili manje uspješnim (npr. španjolski Statuto de los Trabajadores nazivom i sadržajem podsjeća na talijanski Statuto dei Lavoratori), međutim, ima i primjera potpunog neuspjeha (npr. pokušaj uređenja kolektivnih radnih odnosa u Velikoj Britaniji donošenjem Industrial Relations Act, 1971, po uzoru na američki sustav »unfair labour practices«). Vidi: Blanpain, Roger. *Comparativism in Labour Law and Industrial Relations*. Second revised edition. Dwyer: Kluwer Law and Taxation Publishers, str. 7.

radnim odnosima koje su odraz značajnog utjecaja francuske teorije radnog prava. Tako je npr. od prve ideje da se donesu novi zakonski propisi o radu prevladavala francuska koncepcija o jedinstvenom i sveobuhvatnom zakonu o radu, koja se značajno razlikuje od njemačkog pristupa gdje su radni odnosi uređeni u dvadesetak odvojenih zakonskih propisa.³⁰ Uopće, francuski pristup s nešto naglašenijom javnopravnom dimenzijom radnih odnosa vjerojatno će biti teorijskim uporištem protivljenja da se naše radno pravo oblikuje po uzoru na njemačko. Pored toga, i sada važeća relativno unificirana zakonska regulativa utjecala je na to da Prijedlog zakona svojom strukturom više podsjeća na francuski nego na njemački uzor.

Na potrebu odstupanja od njemačkog uzora upućivalo je i naše iskustvo sa samoupravljanjem, najasniji politički stav o suodlučivanju (vidi npr. ustavnu odredbu o "mogućem" udjelu zaposlenih pri odlučivanju u poduzeću - čl. 55/4 Ustava) i nedovršeni postupak privatizacije. Konačno, i drukčija struktura sindikata nesumnjivo je tražila odstupanje od njemačkog uzora. Stoga smo se opredijelili za korištenje njemačkog uzora, ali i za njegovo prilagođavanje hrvatskom iskustvu i prilikama.³¹

Što se tiče konvencija Međunarodne organizacije rada, sindikati su od početka rada na izradi teksta zakona postavljali zahtjev da se Vlada izjasni o preuzimanju konvencija koje je ratificirala bivša Jugoslavija, a predlagali su i da se što je moguće prije donese odluka o sukcesiji za određene konvencije koje su oni smatrali naročito značajnim. Od 66 važećih konvencija koje je ratificirala bivša Jugoslavi-

³⁰ Njemačke propise o radu vidi u: Weiss, Manfred. *Legislation - Federal Republic of Germany* (Updated to January 1991). Kluwer Law and Taxation Publishers. Dwyer, Boston, 1991, str. 1-527.

³¹ Pri traženju uravnoteženog pristupa radnim odnosima neka od odstupanja od njemačkog uzora idu »u korist«, a neka »na štetu« zaposlenih. »U korist« zaposlenih su npr. rješenja o zakonskom pravu na otpremninu, širim granicama prava na štrajk i izostavljanje pravne regulativne isključbe (lock-out). »Na štetu« zaposlenika su npr. odredbe o manjim ovlaštenjima organa suodlučivanja (posloprimcačkog predstavništva). Od njemačkog uzora razlikuje se i odredbe o sindikalnoj konkurenciji, jer u Njemačkoj takav problem ne postoji, te odredbe o stjecanju pravne osobnosti sindikata i udruga poslodavaca (u Njemačkoj nema propisa o registraciji tih udruga, a pravna osobnost priznata im je faktično).

ja, Hrvatska je do sada priopćila MOR-u svoju sukcesiju glede 34 konvencije.

S obzirom na tvrdnje da Prijedlog zakona nije usklađen s konvencijama Međunarodne organizacije rada, Ministarstvo rada i socijalne skrbi u dva je navrata uputilo tekst Prijedloga zakona Međunarodnom uredu rada s molbom za tehničku pomoć pri izradi zakona. Stručnjak Međunarodne organizacije rada posjetio je Hrvatsku i tom prilikom upoznao članove tripartitne radne skupine koja je razmatrala Prijedlog zakona sa stavovima stručnjaka te međunarodne organizacije o dostavljenom tekstu. Tekst je ocjenjivan s aspekta primjene svih 66 konvencija koje je ratificirala bivša Jugoslavija.³² Primjedbe stručnjaka međunarodne organizacije rada odnosile su se uglavnom na potrebu izmjene (uglavnom radi pojašnjenja) nekih odredbi o prestanku radnog odnosa, plaćanju godišnjeg odmora, noćnog rada žena i omladine, ograničenja prava na štrajk samo na štrajkove u svezi sa sklapanjem kolektivnog ugovora, osiguranje rada nužnih službi za vrijeme štrajka, ovlaštenja inspekcije rada i prestanak važenja kolektivnih ugovora koji su na snazi. Primjedbe stručnjaka Međunarodne organizacije rada uvažene su, pa je prilikom druge posjete Hrvatskoj stručnjak MOR-a ocijenio da je Prijedlog zakona u skladu sa standardima koje ta organizacija postavlja za uređenje radnih odnosa.³³ Utoliko, i o neusklađenosti Prijedloga zakona s konvencijama Međunarodne organizacije rada može se ozbiljno razgovarati samo ako onaj koji tvrdi da je Prijedlog zakona neusklađen s tim konvencijama navede prema kojoj konvenciji postoji nesklad i u čemu se on sastoji.

U odnosu na standarde Europske zajednice (sada: unije) zanimljivo pravno stanje stvo-

reno je 26. lipnja 1991. usvajanjem od Sabora Europske povelje o osnovnim pravima radnika.³⁴ Time je Hrvatska jednostrano usvojila jedan međunarodni ugovor sklopljen između zemalja članica Europske zajednice.³⁵ Povelja je svečana deklaracija temeljnih načela europskog radnog prava. Na temelju nje izrađen je program prilagođavanja i ujednačavanja europskog radnog prava koji predviđa 47 područja djelovanja. Iako je pravno krajnje problematičan način na koji je Republika Hrvatska postala "strankom" ovog međunarodnog ugovora, mislimo da je njegova posebna vrijednost u svojevrsnoj kodifikaciji temeljnih načela na kojima se temelji radno pravo zemalja Europske unije. Iako se radi o visokim standardima uređenja radnih odnosa primijenjenim u razvijenijim zemljama Europe, ta načela mogu i nama poslužiti pri koncipiranju našeg sustava radnih odnosa.

Međutim, treba upozoriti da Europska unija svoja ovlaštenja u ujednačavanju radnog prava ostvaruje putem smjernica (direktiva). Iako u manjoj mjeri nego kad su u pitanju standardi MOR-a, prilikom izrade Prijedloga zakona nastojalo se u tekst ugraditi odredbe sadržane u smjernicama koje se odnose na radne odnose. Napose se vodilo računa o smjernicama o kolektivnim viškovima zaposlenika te o obvezi poslodavca da obavijesti zaposlenika o uvjetima koji se primjenjuju na njegov ugovor o radu.³⁶ Iako se radi o vrlo visokim standardima uređenja radnih odnosa, s primjenom kojih imaju problema i neke visokorazvijene zemlje zapadne Europe, te

³⁴ *Narodne novine*, br. 37/91. Izvorni tekst Povelje objavljen je u *Social Europe* 1/92, str. 7-11.

³⁵ The Community Charter of Fundamental Social Rights of Workers usvojili su predsjednici država ili vlada zemalja članica Europske zajednice na sjednici Europskog vijeća u Strasbourgu 8. i 9. prosinca 1989. Commission of the European Communities. Directorate-General for Employment, Industrial Relations and Social Affairs. *Social Europe* 1992, 1, str. 5.

³⁶ Council Directive 75/129 EEC of 17 February 1975 on the approximation of the laws of the Member States relating to collective redundancies. O. J. no 48, 22/2/75, str. 29-30, i Council Directive 92/56/EEC of 24 June 1992 amending Directive 75/129/EEC on the approximation of the law of the Member States relating to collective redundancies. O. J. no L 245, 26/8/92, dtz. 3-5. Council Directive 91/533/EEC of 14 October 1992 on an employer's obligation to inform employees of the conditions applicable to the contract or employment relationship. O. J. no. L 288, 18/10/91, str. 32-35.

³² O kako visokim standardima uređenja radnih odnosa se radi najbolje pokazuje činjenica da se u literaturi međunarodnog radnog prava bivša Jugoslavija navodi kao jedna od zemalja s najvećim brojem ratifikacija konvencija MOR-a. Vidi: Betten, Lammy. *International Labour Law*. Op. cit., str. 26. Među njima je npr. i Konvencija br. 158. o prestanku radnog odnosa koju je ratificiralo samo 17 država (od industrijski značajnih zemalja ratificirale su je samo Francuska i Švedska). Usporedbe radi treba spomenuti da je prosjek ratifikacija po zemlji članici MOR-a oko 34 ratifikacije, a da je Njemačka, koja nam je uzorom pri oblikovanju radnopravnog sustava, ratificirala 62 konvencije.

³³ Vidi članke: Zadovoljeni standardi ILO, u *Vjesniku*, br. 16576 od 20. 11. 1993. str. 12, i Zakon o radu - liberalan, u *Slobodnoj Dalmaciji*, br. od 20. 11. 1993, str. 4.

standardima na primjenu kojih Republika Hrvatska međunarodnopravno nije obvezatna, većina tih standarda unesena je u tekst Prijedloga zakona. Stoga su potpuno neutemeljene tvrdnje da se radi o zakonu kakav ne postoji nigdje u Europi, odnosno da je Prijedlog zakona raden prema latinskoameričkom ili afričkom uzoru. Oni koji to tvrde ne poznaju ni afričko, ni latinsko-američko, a nažalost ni europsko radno zakonodavstvo. Sličnu težinu i ozbiljnost imaju i tvrdnje da je Prijedlog zakona protivan Europskoj socijalnoj povelji i nekim drugim dokumentima o temeljnim ljudskim pravima.

O ozbiljnosti osporavanja Prijedloga zakona možda najbolje govori činjenica da su pojedini radni tekstovi Prijedloga zakona bili dostupni znanstvenoj i stručnoj javnosti još od rujna 1992. godine. Međutim, kroz sve to vrijeme, koliko je nama poznato, izuzev novinara svega su se dva autora odlučila za stručno znanstvenu analizu Prijedloga zakona.³⁷ Međutim, održano je bezbroj konferencija za tisak i nekoliko okruglih stolova i tribina. To očito pokazuje da se Prijedlog zakona pokušava osporiti propagandnim djelatnostima, a ne ozbiljnom znanstvenom i stručnom kritikom.

9. ZAKLJUČAK

Novo zakonsko uređenje radnih odnosa ima posebnu važnost za preoblikovanje hrvatskog društva u skladu s idejama političke demokracije i tržišnog gospodarstva. Radi se o zakonodavstvu o kojem ovisi sudbina najvećeg

dijela radno aktivnog stanovništva, ali i gospodarski oporavak čitavog društva. Oko donošenja novih propisa o radnim odnosima sukobljavaju se različiti interesi i koncepcije. Od ideja o samoupravnom socijalizmu kao najhumanijem obliku društvenog uređenja do liberalnokapitalističkih pristupa i apsolutizaciji privatnog vlasništva. U uvjetima teške gospodarske i socijalne krize nastoji se ustavne odredbe o gospodarskim i socijalnim pravima tumačiti onako kako to nosiocima pojedinih interesa i koncepcija najviše odgovara. Zbog svih tih okolnosti čini nam se da donošenje ovog zakona sve više postaje kušnjom na kojoj će se provjeriti sposobnost novih koncepcija o društvenoj, političkoj i gospodarskoj organizaciji da se učvrste u hrvatskom društvu.

U dosadašnjim raspravama uglavnom je izostalo ozbiljnije sukobljavanje koncepcija, a sporenja su imala pretežno propagandno-politička obilježja. Ovim člankom želi se ukazati na neke glavne koncepcijske sukobe oko novog radnog zakonodavstva i, što je još važnije, na posljedice opredjeljenja za pojedine od ponuđenih koncepcija. Pri tome, neka od ovdje prihvaćenih opredjeljenja imat će dugoročno značenje za oblikovanje hrvatskog društva. Stoga, čini nam se, do sada vodene rasprave nisu ni razinom ni opsegom u skladu s važnošću problema s kojima se ovdje susrećemo.

Pri tome, izgleda da se zaboravlja na dvostruku narav radnih odnosa. Radni su odnosi, s jedne strane, odnosi sukoba interesa radnika i poslodavaca. Međutim, oni su i odnosi suradnje na postignuću zajedničkog cilja. Apsolutizacija jednog ili drugog obilježja radnih odnosa dovodi ili do socijalno štetnih sukoba ili do totalitarnog zatamljivanja svake razlike u interesima. Po našem mišljenju izgleda da su brojni sporovi o novom hrvatskom radnom zakonodavstvu posljedica prenaplaćavanja konfliktne dimenzije radnog odnosa. Kao i u svemu drugom, najteže je pronaći mjeru.

³⁷ Jedno od rijetkih promišljanja koje je potaknuo Prijedlog zakona o radu, a koje nema dnevno-političku svrhu, jest serija članaka: Uz nacrt »Zakona o radu« objavljena u *Glasu koncila* br. 26, 29, 30, 31 i 32. iz 1993. autora prof. dr. Marijana Valkovića. Također, vrijedno promišljanje zakonskih prijedloga nalazimo i u radu: Lončarić, Ante. Prijedlog zakona o radu (Ugovor o radu - zasnivanje i prestanak radnog odnosa i plaćanje rada). *Stručne informacije*, br. 6, 1993, str. 63-80.

Summary

DISPUTES ON NEW CROATIAN LABOUR LEGISLATION

Željko Potočnjak

The proposed Labour Bill that the Government of the Republic of Croatia submitted to the Sabor in July 1993 for adoption caused a tempestuous protesting on the part of trade unions and the opposing parties. Preparing the new anti-inflationary package and the resolution on the position of UNPROFOR, the Government, under the strong media pressure, postponed the passing of the proposed Bill. The author of this paper, being at the same time the author of the said Bill, analyzes the main disputes on the new Croatian labour legislation and points out the possible consequences of having chosen individual conceptions.

Disputes on the new labour legislation are at the same time disputes on the interpretation of numerous provisions of the Constitution of the Republic of Croatia on labour relations. The author pays particular attention to the problem of limiting the ownership rights and warns that under the strong egalitarian tendencies inherited from the past system, we should not allow the limitations that would nullify the effects of the privatization of companies. He also advocates the ownership right limitation being applied in the West European countries. The author also draws our attention to the fact that in the disputes on these issues, the employers are the least numerous and the worst organized party.

Due to as yet inadequate political institutions, we should be very careful at determining the powers of the bodies of these three-party-cooperation of the Government, trade unions and employers. The author also points out the danger of the trade unions taking over the role of political parties, and of three-party-cooperation the role of the Parliament or of the Government. This is of particular significance in the situation when it is not clear to what extent a strike may become a means of a political battle.

The paper explains the reasons for abandoning the concept of the labour relation being a status, and of the labour law being part of the public law. The significance has been given to the civilistic approach, being of particular importance of establishing the norms of a labour contract and collective agreement. The author reminds the critics of the proposed Bill how again, just like in socialism, they only think of the political and social dimension of the work relations and neglect at the same time their economic aspect and the importance of the labour force costs in the market contest.

According to the existing regulations in Croatia, employers do not enjoy the freedom of association and collective negotiation, so the author points out the importance and the necessity of passing this Bill that will ensure such a freedom for employers as well.

Although the Bill foresees the organization of organs of workers' participation, the trade unions require that such an organ be given the right to veto decision regarding the termination of employment and that the trade union representatives be given a more important place in the protection of the workers' rights.

The author explains that the German experience was used editing the Bill but that tradition and particularities of the conditions in Croatia have also been taken into account. Particular attention has been given to the application of standards of International Labour Organization and the European Union directives on work relations have also been used.

The author believes that the passing of the new labour legislation will be a test to see to what extent the ideas of political democracy and market economy have been accepted in the Croatian society.