

Zakon o radu i socijalna država

Vera Babić

Ministarstvo rada i socijalne skrbi, Zagreb

Primljeno: listopad 1996.

Radni odnosi formalno i stvarno svakako su jedno od stožernih pitanja unutarnje nacionalne politike jer određuju pravac gospodarskog i socijalnog ustroja nacije. Oni su temelj tzv. druge generacije ljudskih prava i sloboda - gospodarskih i socijalnih prava koja, nedvojbeno, dobivaju globalnu "težinu" i prioritet te svojom razinom i opsegom određuju kvalitetu ustroja i stabilnosti organiziranog društva kojega poznajemo pod pojmom socijalne države.

Hrvatski Zakon o radu kratke je i burne povijesti. Prve stručne rasprave na definiranju njegove temeljne koncepcije do one završne u parlamentarnoj proceduri pokazale su svu slojevitost i osjetljivost hrvatske javnosti glede produktivnih društvenih odnosa, i to u nadasve složenim ratnim uvjetima u kojima je trebalo i političke i građanske hrabrosti za otvoreni društveni dijalog i za obranu temeljne koncepcijske promjene u nacionalnom poimanju radnog odnosa kao statusnog u građansko-pravni ugovorni odnos. Sve to u uvjetima desetljećima uvriježenog snažnog egalitarničkog i distributivnog vrijednosnog sustava suprotstavljenog nužnosti liberalizacije ali koja ne prelazi okvire temeljnih odrednica Ustava Republike Hrvatske o najvišim vrednotama ustavnog poretka i gospodarskim i socijalnim pravima.

Je li hrvatski Zakon o radu konceptualnim pristupom i pojedinim rješenjima odgovorio suvremenom poimanju socijalne države i koji su kriteriji i mjerila na temelju kojih je to, objektivno, moguće ocijeniti i procijeniti?

Temeljnu infrastrukturu kriterija i mjerila koji u području radnih odnosa određuju socijalnu državu svakako nalazimo, prije svega, u Ustavu Republike Hrvatske koji, osobito u poglavlju "Gospodarska, socijalna i kulturna prava" pobliže razrađuje načela socijalne države, te u međunarodnim dokumentima, dotično višestranim međunarodnim ugovorima kojih je Republika Hrvatska strankom, osobito Međunarodnim paktom o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima i konvencijama Međunarodne organizacije rada (ILO).

U području radnih odnosa socijalnu državu i socijalnu pravdu prepoznajemo u ravnoteži interesa subjekata radnih odnosa. "Zadiranje" države u uređenje radnih odnosa i ugovaranje uvjeta rada nužno je i moguće u mjeri koja slabijoj strani osigurava ravnopravniji položaj i zaštitu kroz ograničavanje slobode ugovaranja na određenoj društveno prihvatljivoj minimalnoj razini.

Snažnija intervencija države u ograničavanju slobode ugovaranja svakako je zamjetna u dijelu Zakona o radu koji uređuje područje individualnih radnih odnosa, osobito u dijelu koji se tiče zaštite života, zdravlja i privatnosti zaposlenika, zaštite malodobnih zaposlenika, zaštite majčinstva, zaštite zaposlenika koji su privremeno ili trajno nesposobni za rad. Ograničavajući slobodu ugovaranja propisivanjem standarda pojedinih prava na društveno prihvatljivoj minimalnoj razini Zakon o radu odgovorio je i standardima socijalne države u mjeri koja nadilazi međunarodne standarde u tom području sadržane u konvencijama Međunarodne organizacije rada.

Posebna novost Zakona o radu je područje kolektivnih radnih odnosa, dotično kompleksni odnosi subjekata tih odnosa - udruga poslodavaca i sindikata.

Kolektivni radni odnosi, njihovo mjesto i uloga u radnim odnosima, tim su značajniji što je veći stupanj razvoja civilnog društva koje ne trpi pretjeranu nazočnost, osobito ne arbitrarne države u ovom dinamičnom području radnih odnosa.

Sloboda udruživanja i sloboda kolektivnog pregovaranja temelji su kolektivnih radnih odnosa. Osnovna značajka im je dobrovoljnost, kako ona koja se odnosi na članstvo u udrugama tako i ona koja se odnosi na sklapanje kolektivnih ugovora, te okupljanje radi zajedničkog cilja.

Ustav Republike Hrvatske slobodi udruživanja daje osobit značaj kako u korpusu osobnih političkih sloboda i prava tako i u kor-

pusu gospodarskih, socijalnih i kulturnih prava.

Pravo osnivanja sindikata i udruga poslodavaca radi zaštite gospodarskih i socijalnih interesa poseban je oblik slobode udruživanja koji, povezan sa slobodom kolektivnog pregovaranja i sklapanja kolektivnih ugovora o uvjetima rada, jest stožernom okosnicom konceptijskog pristupa radnim odnosima u Zakonu o radu.

U modernom poimanju radnih odnosa u kontekstu značajki socijalne države i socijalne pravde ne postoje druge pretpostavke. Postoji samo nastojanje za što većom i sveobuhvatnijom afirmacijom ova dva temeljna načela u kompleksnom području produktivnih odnosa modernog društva koje svoje odnose gradi na poštivanju ljudskih prava i sloboda, pluralističkoj političkoj demokraciji i slobodnom tržištu. Tu i takovu logiku slijedi i hrvatski Zakon o radu u potpunosti.

Sloboda udruživanja i sloboda kolektivnog pregovaranja jedva da bi imale smisla ukoliko bi se zanemarilo temeljno pravo izvedeno iz slobode udruživanja i slobode djelovanja sukladno ciljevima udruživanja - pravo na štrajk i isključenje s rada (lock out).

Do donošenja Zakona o radu osim temeljnog ustavnog načela o slobodi štrajka, niti zakonodavstvo niti praksa, osobito ne sudbena, nisu se pobliže odredili o štrajku i isključenju s rada kako glede nositelja prava tako i glede granica tih prava iako je Konvencija br. 87 Međunarodne organizacije rada (ILO) o slobodi udruživanja bila sastavnim dijelom pravnog poretka države prednice, pa dakle i hrvatske pravne infrastrukture. Stajališta Komiteta stručnjaka Međunarodne organizacije rada (ILO) u svezi s primjenom ove konvencije iz standarda koje se izvode i pravna stajališta o štrajku i isključenju s rada jedva da su bila poznata i užoj stručnoj javnosti. Stoga je razumljiv bio i svojevrsni šok hrvatske javnosti glede uređenja instituta isključenja s rada (lock out) u Zakonu o radu.

Hrvatski Zakon o radu, jednako kao i pravni sustavi nekih, nedvojbeno socijalnih država poput Njemačke i Švedske, kao titulara prava na štrajk poznaje samo sindikate i njihove udruge više razine. Na taj način daje se osobit značaj i poticaj slobodi udruživanja, kompetentnosti i snazi subjekata kolektivnih radnih odnosa, ravnoteži snaga i interesa u području

radnih odnosa te, s tim u svezi, stabilnosti u području radnih odnosa, socijalnom miru kao preduvjetu skladnih gospodarskih i razvojnih odnosa.

Unatoč činjenici što Ustav Republike Hrvatske (čl. 60.) ne nominira titulara prava na štrajk, postoje mišljenja u hrvatskoj javnosti da je Zakon o radu, nominirajući sindikate kao ovlaštenike prava na štrajk, povrijedio ustavno načelo o pravu na štrajk kao individualnom pravu. Nasuprot takvim stajalištima valja ukazati na činjenicu da je Zakon o radu očuvao i zaštitio individualna prava i slobode kroz dobrovoljnost sudjelovanja zaposlenika u štrajku. Štrajk se, dakle, mora organizirati i provesti tako da svakom zaposleniku omogući donošenje individualne odluke o sudjelovanju ili nesudjelovanju u štrajku. Na taj je način Zakon o radu "pomirio" ključne zahtjeve iz visokovrijednih ustavnih načela snažeći s jedne strane slobodu udruživanja kao uvjeta bez kojega nije moguće ostvarenje gospodarskih i socijalnih prava a ne zanemarujući, s druge strane, značenje individualnih prava i sloboda, dobrovoljnosti, slobodne volje i slobodne odluke. Drugačija rješenja vulgarizacijom individualnog prava na štrajk u smislu njegove organizacije i provedbe bila bi u funkciji kaotične socijalne scene u području radnih odnosa, potpuno rušenje strukture kolektivnih radnih odnosa, osobito u potpunoj marginalizaciji značenja slobode udruživanja, te položaja i uloge sindikata u zaštiti interesa zaposlenika i zasigurno bi značilo negaciju načela socijalne države u području radnih odnosa.

Za hrvatsku je javnost novina i u određivanju granice prava na štrajk u Zakonu o radu. Kako niti jedno pravo ne može biti apsolutno to je granicu prava na štrajk Zakon o radu odredio pojmom zaštite i promicanja gospodarskih i socijalnih interesa subjekata kolektivnih radnih odnosa - interesni sukob koji nije pravno uređen. Nedvojbeno, sudska će praksa imati što kazati u definiranju granica prava na štrajk, osobito ako ne bude značajnijeg pomaka u ostvarenju načela pravne države, brže i učinkovitije zaštite prava iz radnih odnosa. S tim u svezi potrebno je upozoriti i na mišljenje Komiteta stručnjaka Međunarodne organizacije rada (ILO) o granici prava na štrajk prema kojem mišljenju, ukoliko i ako ne postoje djelotvorni mehanizmi za brzu i učinkovitu zaštitu prava iz radnih odnosa, moguće

je i neriješene pravne sporove, ukoliko oni dugo traju, dovesti u svezu s gospodarskim i socijalnim interesima, dakle interesnim sporovima, u svezi s kojima je štrajk moguć i dopušten.

Kako je sloboda udruživanja jednaka za sve, kako za zaposlenike tako i za poslodavce i njihove udruge, to je nedvojbeno da i poslodavci i njihove udruge imaju pravo na poduzimanje mjera pritiska kroz slobodu djelovanja sukladno ciljevima udruživanja. Legitimno je, dakle, pravo poslodavaca, da odgovore na štrajk istovrsnim metodama - isključenjem zaposlenika s rada. Takovo poimanje slobode udruživanja našlo je mjesta i u pravno uređenom institutu isključenja s rada (lock out) u Zakonu o radu.

Međutim, kako načela socijalne države i socijalne pravde zahtijevaju ravnotežu snage i interesa to je, budući su poslodavci i njihove udruge, po naravi stvari, jača strana u kolektivnim radnim odnosima, Zakon o radu postavio je određene granice prava poslodavata i njihovih drugih u slobodi djelovanja. Ograničenja se ogledaju u tome da poslodavac, silom zakona, trpi gospodarske posljedice štrajka najmanje osam dana od dana početka štrajka, isključenje s rada ne smije biti veće od polovice broja zaposlenika u štrajku, a isključenim zaposlenicima poslodavac je dužan platiti sve doprinose socijalnog osiguranja na osnovicu koju čini najniža plaća.

Navedena ograničenja slobode udruživanja i djelovanja na strani poslodavaca rješenja su koja pokazuju okolnosti i odnos snaga za vrijeme donošenja Zakona o radu u parlamentarnoj proceduri i nije nerazumno očekivati otvaranje pitanja ovakovih, po mnogima, pretjeranih ograničenja koja dovode u pitanje ravnotežu interesa u kolektivnim radnim odnosima a onda i stabilnost u tom kompleksnom području.

Režimi otkaza ugovora o radu posebno su zanimljivi u kontekstu ostvarenja načela socijalne države i socijalne pravde.

Značajke tradicionalnih rješenja kada je riječ o ugovorima o radu u dijelu koji se tiče njihovog prestanka otkazom, a koja rješenja su karakteristična za različite zemlje u 19. stoljeću, jesu u tome da su poznavala pravo bilo zaposlenika bilo poslodavaca da otkazu ugovor o radu, uz prethodnu najavu, ne navodeći razloge za takovu odluku. Dok su takova rješenja razumljiva s pozicije prava zaposlenika da ot-

kaže ugovor o radu ne navodeći za to razloge jer je to afirmacija njegovog prava na rad, pravo poslodavca da otkáže ugovor o radu ne navodeći za to razloge pokazalo se kao pravo koje zanemaruje zaštitu zaposlenika i mnoge je države ponukalo na značajne pomake u režimu otkaza ugovora o radu na inicijativu poslodavca a sve u cilju zaštite prava zaposlenika.

Razvoj u tom području išao je u pravcu uređenja režima otkaza ugovora o radu na inicijativu poslodavca na način produljenja otkaznog roka, isplate otpremnine, restrikcija u pravu poslodavaca da otkáže ugovor o radu iz određenih razloga ili ne navodeći za to razloge.

Međunarodni standardi o režimu otkaza ugovora o radu na inicijativu poslodavca sadržani su danas u Konvenciji br. 158 i Preporuci 166 Međunarodne organizacije rada.

Republika Hrvatska nije stranka Konvencije ILO br. 158 o otkazu ugovora o radu na inicijativu poslodavca. Unatoč toga Zakon o radu slijedi njezine standarde kod uređenja režima otkaza ugovora o radu.

Prema Zakonu o radu otkazi ugovora o radu su, nedvojbeno, socijalno nepoželjni. Pravo poslodavca da otkáže ugovor o radu u bitnome je ograničeno.

Da bi otkaz bio dopušten, poslodavac za takav otkaz mora imati opravdani razlog bilo da je riječ o razlozima koji su poslovno uvjetovani i tiču se prestanka potrebe za obavljanjem određenog posla zbog gospodarskih, tehničkih ili organizacijskih razloga, bilo da je riječ o osobno uvjetovanim razlozima koji se tiču zaposlenika i nemogućnosti da ovaj uredno izvršava svoje obveze iz radnog odnosa zbog određenih trajnih osobina ili sposobnosti (nesposobnosti), te o razlozima uvjetovanim poznavanjem zaposlenika koji razlozi se tiču kršenja obveze iz radnog odnosa.

Sve i kad ima opravdan razlog za otkaz ugovora o radu, poslodavac se neće moći pozvati na te razloge ukoliko i ako može zaposliti zaposlenika na nekim drugim poslovima, osim ako je riječ o otkazu zbog skrivenog ponašanja zaposlenika.

Za slučaj spora, teret dokaza da postoji opravdani razlog za otkaz ugovora o radu te da nema drugih poslova na kojima može zaposliti zaposlenika jest na poslodavcu.

Dodatna je obveza na poslodavcu i u tome što Zakon o radu zatijeva njegove dodatne napore i obveze na način da propisuje obvezu poslodavcu da, za slučaj poslovno ili osobno uvjetovanog otkaza, mora, u granicama razumnog očuvanja, obrazovati i osposobiti zaposlenika za rad na drugim poslovima, a ukoliko i ako je otkaz dopušten i opravdan, kod poslovno i osobno uvjetovanog otkaza poslodavac mora povesti računa o trajanju radnog odnosa, starosti i obvezama uzdržavanja koje terete zaposlenika.

Nedvojbeno, dakle, Zakon o radu zahtijeva svojevrsnu socijalnu individualizaciju kod prosudbe je li otkaz ugovora o radu dopušten i opravdan.

Za režim otkaza temeljem Zakona o radu svakako je značajno i propisivanje najmanjeg trajanja otkaznog roka, ograničavanje slobode ugovaranja propisivanjem minimalnog iznosa otpremnine zbog otkaza ugovora o radu, propisivanje zabrane otkaza kad postoje određene, u pravilu, socijalno opravdane okolnosti kao što je, primjerice, zabrana otkaza ugovora o radu trudnici, zaposleniku koji koristi prava po osnovi zaštite majčinstva i njege djeteta i sl. Nadalje, sukladno socijalnoj težini otkaza osobito otkaza ugovora o radu većem broju zaposlenika, Zakon o radu propisuje posebni režim kroz institut programa za zbrinjavanje viška zaposlenika, a nalaže poslodavcu da svaku namjeru otkaza ugovora o radu priopći zaposleničkom vijeću te da se o toj odluci savjetuje sa zaposleničkim vijećem, odnosno sindikalnim povjerenikom.

Upravo su razlozi socijalne pravde nalagali da Zakon o radu ima iznimki u režimu otkaza ugovora o radu kada je riječ o tzv. malim poslodavcima tj. o poslodavcima koji zapošljavaju pet i manje od pet zaposlenika. Kako je socijalno opravdano i razumno očekivati da svatko trpi ograničenje prava i nosi teret obveza primjereno svojoj gospodarskoj snazi i socijalnoj težini svoje odluke, to je razumljivo da je Zakon o radu oslobodio tzv. male poslodavce pretjerane procedure otkaza ugovora o radu i obveze dokazivanja opravdanog razloga te dokazivanje da, za zaposlenika kojemu otkazuje ugovor o radu, nema drugih poslova na kojima ga može zaposliti. Utoliko je, za ove subjekte, režim otkaza ugovora o radu u Zakonu o radu fleksibilniji.

Na kraju, ne kao manje važno, potrebno je ukazati na ona rješenja Zakona o radu koja predstavljaju dobru infrastrukturu za razvoj mehanizama profitiranja gospodarskih i socijalnih interesa u neposrednoj radnoj sredini kroz institut zaposleničkih vijeća koji mogu imati i te kako važnu ulogu za izgradnju skladne komunikacije između zaposlenika i poslodavca, komunikacije koja vodi k razumijevanju položaja i interesa i poslodavca i zaposlenika, užeg i šireg okružja u kojem posluju, koji posredno i neposredno utječu na uvjete rada, na mogućnosti i nemogućnosti ostvarenja određenih zahtjeva i koji, svakako, vode ka izbjegavanju konflikata koji dugoročno šteti kako subjektima radnih odnosa tako i trećima.

Vrijeme će pokazati kako brzo će subjekti radnih odnosa u zaposleničkim vijećima prepoznati taj svojevrsni čimbenik stabilnosti u svojim međusobnim svakodnevnim odnosima i nedvojbeno, značajni socijalni stabilizator svojih suprotstavljenih interesa.

Kako pojam socijalne države svakako podrazumijeva ostvarenje skladnog djelovanja na zaštitu i promicanju gospodarskih i socijalnih prava i interesa, vođenje usklađene socijalne, gospodarske i razvojne politike, to je logično da je Zakon o radu, težeći suvremenim rješenjima na tragu ljudskih prava i sloboda, gospodarskih i socijalnih prava, razvoja civilnog društva našao rješenja kroz institut tripartitne suradnje Vlade, sindikata i poslodavaca u okviru Gospodarsko-socijalnog vijeća.

Unatoč skromnim rezultatima, poteškoćama oko institucionaliziranja i ustroja Gospodarsko-socijalnog vijeća, prije svega zbog nesporazuma na sindikalnoj sceni oko reprezentativnosti sindikata, te stanovite konfuzije na strani poslodavaca, ponajprije zbog usporenijeg tempa privatizacije i s tim u svezi, profiliranja interesa poslodavaca, a što se povezuje i sa svojevrsnom dvojnomo ulogom Vlade kao izvršne vlasti i zastupnika vlasničkih prava, nedvojbeno je da socijalni dijalog i partnerstvo sve više dobivaju na značenju kao metoda usklađivanja suprotstavljenih interesa u svrhu stabilnih socijalnih odnosa i socijalnog mira u funkciji razvoja i društvenog blagostanja.

Kako Hrvatska nije izolirani otok, već, naprotiv, zemlja koja ubrzanim koracima hodi ka europskim integrativnim procesima, u globalizaciji odnosa, i svakovrsne konkurencije, osobito u gospodarstvu, trgovini i uslugama, u uv-

jetima u kojima se novi protekcionizam prikri-va nevidenim licemjermem u postavljanju stan-darda, kriterija i mjerila za uključivanje u sve oblike suradnje u Europi i svijetu, za očekivati je intenzivni dijalog o "inventuri" pojedinih in-stituta u Zakonu o radu koji bi, svojom zah-tjevnošću u razini i opsegu prava i s tim u svezi određenoj nefleksibilnosti, osobito u režimu otkaza ugovora o radu, mogao biti zaprekom toliko potrebnoj prilagodljivosti uvjetima glo-balizacije tržišta i uvjeta poslovanja.

ZAKLJUČAK

Zakon o radu, koji uređuje radne odnose u Republici Hrvatskoj, individualne i kolektivne, odgovorio je načelima, kriterijima i mjeri-lima socijalne države i socijalne pravde ne manje nego su to učinili i sustavi zapadnoeu-ropskih država koje danas prepoznajemo po razvijenim socijalno-kontroliranim tržišnim od-nosima.

LITERATURA

Ustav Republike Hrvatske (*Narodne novine* br. 56/90)

Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kul-turnim pravima (ratificirani, *Službeni list SFRJ* br. 7/71)

Konvencije Međunarodne organizacije rada kojih je Republika Hrvatska postala strankom na te-

Svojim rješenjima u području individualnih radnih odnosa koji nadilaze poznate međuna-rodne standarde uređene relevantnim konven-cijama Međunarodne organizacije rada (ILO), osobito one o zaštiti pojedinih kategorija zapo-slenika, te uređujući standardne uvjete rada na relativno visokoj društvenoj razini, a posebice svojim rješenjima u području kolektivnih rad-nih odnosa temeljenih na potpunoj slobodi udruživanja, slobodi kolektivnog pregovara-nja, participaciji zaposlenika u odlučivanju te rješenjima za institucionaliziranje tripartitne suradnje Vlade, poslodavaca i sindikata kroz Gospodarsko-socijalno vijeće. Zakon o radu legitimira pravni sustav Republike Hrvatske u području radnih odnosa kao interesno i socijal-no pravedan podupirući subjekte radnih odno-sa da, osnaženi udruživanjem i djelovanjem su-kladno ciljevima udruživanja, sami dogovaraju uvjete rada te da njihovi usklađeni interesi kroz sustav kolektivnih ugovora budu izvorom prava iz rada i po osnovi rada.

melju notifikacije o sukcesiji (*Narodne novine - Međunarodni ugovor* br. 2/94 i 6/95)

Zakon o radu (*Narodne novine* br. 38/95 i 65/95)

Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations - Protec-tion against unjustified dismissal, International Labour Office, Geneva 1995. god.