



ZNAČAJNI ASPEKTI RADNOG PRAVA EVROPSKE UNIJE

Dr. Goran Obradović
Milan Jevtić

Fondacija Fridrih Ebert

Regionalni projekat "Radni odnosi i socijalni dijalog u jugoistočnoj Evropi"
Sedište u Beogradu

Beograd, decembar 2008.

**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG

www.fes-sozialdialog-soe.de



**ZNAČAJNI ASPEKTI RADNOG PRAVA
EVROPSKE UNIJE**

**Dr Goran Obradović
Milan Jevtić**

Beograd, decembar 2008.

SADRŽAJ

I NASTANAK EVROPSKE UNIJE	3
II ORGANI EVROPSKE UNIJE I NJIHOVE NADLEŽNOSTI	3
III IZVORI PRAVA EVROPSKE UNIJE	5
IV SOCIJALNI PARTNERI U EU	7
V SLOBODNO KRETANJE RADNIKA	7
VI JEDNAKO POSTUPANJE	26
VII RADNO VREME, NEDELJNI ODMOR, NOĆNI RAD I MATERINSKO ODSUSTVO	32
VIII BEZBEDNOST I ZDRAVLJE NA RADU	39
IX ZAŠTITA MLADIH NA RADU	44
X REORGANIZACIJA POSLODAVCA	45
XI FLEKSIBILNI OBLICI ZAPOŠLJAVANJA	51
XII EVROPSKO KOLEKTIVNO RADNO PRAVO	56
1.Socijalni dijalog i evropsko kolektivno pregovaranje	56
2.Evropski savet za poslenih - participacija	59

I NASTANAK EVROPSKE UNIJE

Preteče Evropske unije su tri zajednice osnovane pedesetih godina prošlog veka: Evropska zajednica za uglj i čelik (1951), Evropska ekonomska zajednica (1957, a od 1991. godine - Evropska zajednica) i Evropska zajednica za atomsku energiju (1957). Sporazumi kojima su osnovane ove zajednice primenjivale su se izvorno samo na šest država osnivača: Belgiju, Francusku, Holandiju, Italiju, Luksemburg i Nemačku.

Od svog osnivanja, EEZ je više puta proširivana. Prvo su joj se priključile Velika Britanija, Irska i Danska (1973), a 1981. godine i Grčka. Sa pristupanjem Španije i Portugalije (1986), formira se „Zajednica dvanaestorice“. Njoj su 1995. godine pristupile Švedska, Finska i Austrija. Do najvećeg proširenja došlo je 2004. godine, kada su punopravne članice postale Estonija, Litvanija, Letonija, Poljska, Češka, Slovačka, Mađarska, Slovenija, Kipar i Malta. Poslednje proširenje desilo se 1. januara 2007. godine, kada su članice postale Bugarska i Rumunija, tako da EU danas broji 27 država, sa preko 492 miliona stanovnika.

Dinamika pristupanja svake zemlje Evropskoj uniji zavisi od napretka koji one ostvaruju u pripremi za članstvo, u skladu sa kriterijumima određenim od strane Evropskog saveta u Kopenhagenu 1993. godine. Kriterijumi obuhvataju: stabilnost institucija koje garantuju demokratiju, vladavinu prava, ljudska prava i posebno zaštitu manjina; postojanje funkcionalne tržišne ekonomije, sposobne da se izbori sa pritiscima konkurencije i tržišnih snaga unutar Unije; sposobnost da preuzme obaveze po osnovu članstva, uključujući vernost ciljevima političke, ekonomske i monetarne unije.

II ORGANI EVROPSKE UNIJE I NJIHOVE NADLEŽNOSTI

Najznačajniji organi Evropske unije su: Evropski parlament, Savet, Komisija i Sud pravde.

Evropski parlament se sastoji od najviše 736 predstavnika naroda i država ujedinjenih u Zajednicu, biranih na osnovu opšteg i neposrednog prava glasa. Njihov mandat traje pet godina. Broj predstavnika koji daje svaka država članica je različit, i kreće se od 5 (Malta) do 99 (Nemačka). Evropski parlament je, zapravo, posebna vrsta parlamenta. Njegova uloga se polako širi. Posle Sporazuma iz Amsterdama nadležnost Parlamenta je proširena na mnoge oblasti, naročito u

pogledu mera za podsticaj zapošljavanja i primenu principa jednakih šansi i jednakog tretmana muškaraca i žena u oblasti zapošljavanja i zanimanja.

Evropski savet je najznačajnija institucija EU. U oblasti radnog prava, najznačajnije nadležnosti Saveta vezane su za organizaciju slobodnog kretanja radnika, približavanje zakonodavstava o radu, razrada socijalne politike, primena odluka vezanih za Socijalni fond, razvoj kvalitetnog obrazovanja i stručnog usavršavanja, unapređenje snažnije ekonomske i socijalne kohezije, primena Socijalne povelje. I u Savetu postoji razlika između glasova koje poseduje svaka država članica. Oni se kreću od 29 (Nemačka, Francuska, Italija i Velika Britanija) do 3 (Malta).

Evropska komisija broji 27 članova, izabranih na osnovu njihove stručnosti i koji su nezavisni bez ikakve sumnje. Biraju se na pet godina, sa mogućnošću ponovnog izbora. Donosi odluke većinom glasova (14). Njen sastav menjan je tokom svakog proširenja. Najznačajniji zadatak Komisije je, nesumnjivo, učešće u zakonodavnom procesu. U mnogim pitanjima predviđeno je da Savet može odlučivati samo na predlog Komisije. U drugim stvarima, Komisija ima pravo na inicijativu u pogledu evropskog zakonodavstva i bez njenog predloga se ništa ne dešava. Druga važna nadležnost Komisije je da obezbedi da mere koje preduzimaju institucije budu saglasne odredbama Ugovora.

Sud pravde, na osnovu čl. 220 Ugovora o osnivanju EZ, obezbeđuje poštovanje prava u tumačenju u primeni Ugovora. Države članice moraju poštovati nadležnost Suda u pogledu sporova vezanih za tumačenje i primenu Ugovora. Sud se sastoji od sudija iz država članica. Nadležnost mu je da presuđuje po pitanjima poštovanja ugovora od strane država članica, kao i da vrši ocenu legalnosti akata Saveta i Komisije. Sud je, takođe, nadležan i u pogledu preliminarnih odluka u pogledu tumačenja Komunitarnog prava po zahtevu sudova ili sudija država članica.

Ugovorom iz Amsterdama ozakonjena je i nadležnost suda u pogledu zaštite osnovnih prava u EU.

U ostale organe EU od značaja za oblast radnih odnosa i socijalnog osiguranja se ubrajaju: **Ekonomski i socijalni komitet**, **Evropski socijalni fond**, **Evropski centar za razvoj stručnog usavršavanja**, **Evropska fondacija za unapređivanje životnih i radnih uslova**, **Stalni komitet za zapošljavanje**, **Komitet za zapošljavanje**, **Evropska agencija za bezbednost i zdravlje na radu**, **Komitet regiona**, **Savetodavni komiteti** (Savetodavni komitet za bezbednost, higijenu i zdravstvenu zaštitu na radu; Savetodavni komitet za jednake mogućnosti za muškarce i žene; Savetodavni komitet za stručno usavršavanje), **Komitet za**

socijalnu zaštitu, Evropski regulatorni fond za globalizaciju, Evropski institut za rodnu ravnopravnost, Agencija EU za osnovna prava.

III IZVORI PRAVA EVROPSKE UNIJE

Izvori prava EU svrstavaju se u primarne i sekundarne.

Primarni izvori obuhvataju pravne norme sadržane u osnivačkim ugovorima i dopunskim dokumentima, kao što su protokoli i dopunski ugovori. Ugovor o Evropskoj uniji (1997), Ugovor o osnivanju Evropske zajednice za uglj i čelik (1951), Ugovor o osnivanju Evropske ekonomske zajednice (1957) i Ugovor o osnivanju Evropske zajednice za atomsku energiju (1957). Ovi ugovori su više puta menjani i dopunjavani: Jedinstvenim evropskim aktom (1986), Sporazumom iz Matrihta (1992), Sporazumom iz Amsterdama (1997) i Sporazumom iz Nice (2000). 13.decembra 2007.godine je u Lisabonu potpisan dokument o reformi Sporazuma o Evropskoj uniji, koji bi posle neophodne ratifikacije u nacionalnim parlamentima (odnosno referendumu u Irskoj) trebalo da stupi na snagu 1.1.2008.godine. Ovaj sporazum sadrži u velikoj meri odredbe iz teksta Ustava koji je propao na referendumima u nekim državama članicama, a da bi se ovaj put izbegla takva opasnost, o dokumentu se uglavnom odlučuje u nacionalnim parlamentima. Predviđen je veliki broj promena u odnosu na postojeće stanje, između ostalog: Evropski savet će umesto u 137 ubuduće odlučivati u 181 političkoj oblasti, smanjuje se broj komesara od 2014 sa 27 na 18, Povelja o osnovnim pravima dobija obavezujuću pravnu snagu kao i ugovori, predviđa se čvršća saradnja u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova, itd.

Sekundarni izvori (sekundarno zakonodavstvo) označava pravne norme izvedene iz ugovora i koje sadrže odluke donete od strane evropskih institucija, saglasno ovlašćenjima koja su im data ugovorima. Sekundarne izvore stvaraju, pre svega, Savet i Komsija. U sekundarne izvore spadaju: uredbe (*Regulations*); uputstva (*Directives*) i odluke (*Decisions*). Osim ovih obavezujućih akata, u sekundarno zakonodavstvo spadaju i preporuke, mišljenja i drugi „neimenovani akti“, koji nemaju obavezujući karakter.

U izvore prava od značaja za oblast radnih odnosa i socijalnog osiguranja svakako treba svrstati i dve povelje: *Povelju Zajednice o osnovnim pravima radnika*, koju je usvojio Evropski parlament 1989. godine i *Povelju o osnovnim pravima u Evropskoj uniji*, donetu u Nici 2000-te godine i potpisanu od strane predstavnika Evropskog parlamenta, Saveta i Komisije. Druga povelja je objavljena u službenom glasilu EU tek sedam godina kasnije (prethodila je zvanična

proklamacija od 12.12.2007), jer je bilo planirano da ona čini drugi deo ustava EU, koji u međuvremenu nije prihvaćen. Ove povelje, iako formalno nemaju karakter izvora prava, imaju veoma važnu ulogu u razvoju komunitarnog radnog prava, pre svega kao smernice za ostvarivanje ciljeva zajedničke socijalne politike.

Povelja Zajednice o osnovnim pravima radnika sadrži dvanaest osnovnih socijalnih prava radnika: slobodno kretanje na području Zajednice; slobodan izbor zanimanja i zaposlenja; besplatno korišćenje usluga na berzi rada; pravo na pravičnu zaradu; pravo na odgovarajuće uslove vezane za radno vreme; oblike rada koji nisu izjednačeni sa radom na određeno vreme; pravo na odmore i odsustva; pravo na profesionalno osposobljavanje; prava starijih i lica sa invaliditetom; zaštitu dece i omladine; jednakost tretmana muškaraca i žena; pravo na odgovarajuću socijalnu zaštitu. Osim njih, Povelja proklamuje i: slobodu udruživanja i kolektivnog pregovaranja; pravo na štrajk; pravo na informisanje, konsultovanje i participaciju radnika u odlučivanju na nivou preduzeća i ustanove.

Povelja o osnovnim pravima u Evropskoj uniji u svojim 6 poglavlja (dostojanstvo čoveka, sloboda, jednakost, solidarnost, građanska prava i sudska zaštita) objedinjuje opšta ljudska i građanska prava i ekonomska i socijalna prava. Ona zabranjuje prinudni (i ropski) rad, proklamuje pravo na rad, garantuje jednakost postupanja u pogledu uslova rada državljana trećih država koji imaju radnu dozvolu na teritoriji države članice EU sa uslovima rada domaćih državljana. Povelja zabranjuje diskriminaciju, proklamuje načelo jednakosti muškaraca i žena, profesionalnu integraciju lica sa invaliditetom, kao i slobodu kretanja građana Unije. Kao osnovna socijalna prava navode se: pravo na besplatan pristup službama za zapošljavanje; pravo na poštene i pravedne uslove rada, zaštitu u slučaju nezakonitog otpuštanja; zabrana dečijeg rada; zaštita mladih na radu; zaštita porodičnog i profesionalnog života; pravo na informisanje i konsultovanje u preduzeću; pravo na kolektivno pregovaranje i kolektivnu akciju; pravo na socijalnu pomoć i socijalnu sigurnost i pravo na zdravstvenu zaštitu.

IV SOCIJALNI PARTNERI U EU

Najznačajnija poslodavačka organizacija unutar EU jeste **BUSINESSEUROPE**, koja okuplja 39 centralnih industrijskih saveza iz 33 zemlje. Njeno članstvo je, dakle, šire od članstva EU. Osim nje, postoje i brojne posebne

organizacije. Npr. COPA (*Comité des Organisations Agricoles*) - za oblast poljoprivrede; CEEP (*Centre Européen des Entreprises Publiques*) - koja okuplja preduzeća iz javnog sektora; UEAPME (*European Association of Craft, Small and Medium-Sized Enterprises*) - koja okuplja mala i srednja preduzeća, itd.

S druge strane, najznačajnije radničko udruženje u EU je ETUC (*European Trade Union Confederation*) - Evropska konfederacija sindikata. Ima 81 člana iz 36 zemalja.¹

V SLOBODNO KRETANJE RADNIKA

Slobodno kretanje lica uopšte, a naročito slobodno kretanje radnika, jedan je od kamena temeljaca Evropskih zajednica. Saglasno članu 3C Ugovora o osnivanju Evropske zajednice, aktivnosti Zajednice uključuju unutrašnje tržište obeleženo ukidanjem bilo kakvih prepreka slobodnom kretanju robe, lica, usluga i kapitala (takozvane četiri osnovne slobode).

Sloboda kretanja predstavlja osnovno pravo radnika i članova njegove porodice. Ono, međutim, nije autonomno pravo, već pravo sa određenim ciljem u okviru ekonomskih ciljeva Unije. Ovo pravo se pruža jedino u cilju obavljanja ekonomskih aktivnosti. Ono je doprinos ekonomskim potrebama država članica.

Član 39 Ugovora koji se odnosi na slobodno kretanje radnika ima direktni efekat na pravni poredak država članica i daje individualna prava koje nacionalni sudovi moraju štiti. Ovaj član, međutim, nema za cilj da ograničava pravo država članica da predviđaju ograničenja slobodnom kretanju unutar svoje teritorije svim subjektima koji su pod njenom jurisdikcijom u primeni domaćeg krivičnog prava.

Pravo na slobodno kretanje detaljno je uređeno *Uputstvom 2004/38/EC* od 29. aprila 2004. godine².

Pojam „radnika“

Za ostvarivanje prava na slobodno kretanje radne snage, važno je bilo odrediti ko sve može da uživa to pravo. Drugim rečima, koja se sve lica mogu podvesti pod pojmom „radnik“. S obzirom da Ugovorom o osnivanju on nije određen, ključnu ulogu u određivanju tog pojma (kao i u njegovom širenju) imao je

¹ Naš sindikat „Nezavisnost“ ima status posmatrača.

² Kojim je izmenjeno Pravilo (EEC) br. 1612/68 i ukinuta Uputstva 64/221/EEC, 68/360/EEC, 72/194/EEC, 73/148/EEC, 75/34/EEC, 75/35/EEC, 90/364/EEC, 90/365/EEC i 93/96/EEC. Članovi 10 i 11 Pravila 1612/86 i navedena uputstva moraju prestati da proizvode dejstvo u roku od dve godine od dana stupanja na snagu Uputstva 2004/38/EC (član 38). Države članice moraju da donesu, u roku od dve godine od dana stupanja na snagu ovog uputstva, pravila i administrativne odredbe neophodne za postupanje po njemu. Taj rok je istekao 30. aprila 2006. godine (Uputstvo je stupilo na snagu 30. aprila 2004).

Sud pravde. Osnovno polazište Suda bilo je da se pojam „radnik“ ne sme određivati pozivanjem na nacionalna zakonodavstva, već on mora biti određen prema komunitarnom značenju. U suprotnom, ostvarivanje propisa o slobodnom kretanju lica moglo bi biti osujećeno jednostranom izmenom nacionalnih propisa.

Radnikom se smatraju:

a) Privremeni radnici. Pod ovim pojmom razumeju se, u praksi Suda, ne samo lica koja su angažovana na privremenim poslovima, već i ona koja rade na određeno vreme ili sa nepunim radnim vremenom. Slobodnu interpretaciju pojma "radnik" iz čl.39 Ugovora Sud je dao u više svojih presuda, iako taj pojam nije određen Ugovorom. Sud je insistirao da se ovom pojmu dâ široko komunitarno značenje, koje će garantovati jednako tumačenje od strane svih država članica. Tako, u poznatom slučaju *Levin v. Staatssecretaris van Justitie* (*Levin protiv ministra pravde*)³ sud je zauzeo stav da rad mora biti "pravi i stvaran", izuzev marginalnih i potpuno potčinjenih poslova. Radilo se, naime, o državljanki Velike Britanije sa prebivalištem u Holandiji, čiji suprug nije bio državljanin Evropske unije. Njen zahtev za nastanjenjem je odbijen, sa obrazloženjem da joj zanimanje (kućepaziteljka) nije dovoljno za izdržavanje nje i njenog supruga, pošto ne odgovara minimalnoj plati u Holandiji. Na taj način, iz razloga "minimalnih primanja", njen položaj je znatno pogoršan u odnosu na domaće državljane. U ovom slučaju Sud je zauzeo stav da i radnici koji su privremeno (na određeno vreme) angažovani, kao i oni koji rade sa nepunim radnim vremenom, mogu uživati povlastice na osnovu pravila o slobodnom kretanju pod uslovom, naravno, da dokažu da obavljaju rad koji je pravi i stvaran.

Po shvatanju Suda, pojam "radnik" mora biti definisan saglasno objektivnim kriterijumima koji odlikuju radni odnos, a u vezi sa pravima i dužnostima koje osoba u pitanju ima. Suštinska odlika radnog odnosa jeste da je lice neko vreme obavljalo usluge za i pod upravom druge osobe i da je zauzvrat dobijalo naknadu, što je stav zauzet u slučaju *Lawrie Blum v. Land Baden Württemberg*.⁴ Na osnovu ovakvog shvatanja, žalilac iz ovog slučaja, koji je radio kao instruktor, ima se smatrati radnikom u smislu člana 39. Nije neophodno da posao bude prethodno zagaranatovan da bi potpadao pod član 39. Takav stav Sud je jasno izrazio u slučaju *Raulin v. Minister van Onderwijs en Wetenschappen*⁵. Ugovorom o radu osoba u pitanju je definisana kao "radnik na poziv" (*on-call worker*), tako mu posao nije bio garantovan i čest. On je obavljao posao samo nekoliko dana sedmično ili nekoliko sati dnevno. Takođe, ni on nije bio obavezan da prihvati ponuđeni posao. Sud je

³ Case 53/81 *Levin v. Staatssecretaris van Justitie*, (1982), ECR 1035.

⁴ Case 66/85 *Lawrie Blum v. Land Baden Württemberg* (1986), ECR 2121.

⁵ Case C-357/89 *Raulin v. Minister van Onderwijs en Wetenschappen* (1992), ECR I-1027.

potvrdio shvatanje po kome, da bi se neko smatrao radnikom, mora obavljati korisne i prave aktivnosti, sa izuzetkom aktivnosti malog obima i potpuno marginalne i pomoćne. U jednom drugom, dosta sličnom slučaju, *Kempf v. Staatssecretaris van Justitie*,⁶ takođe je zauzet stav da se pojam radnika mora tumačiti široko, te da ne mogu biti isključeni oni radnici koji ne rade puno radno vreme, već na primer 12 časova sedmično ili zato što ne zarađuju dovoljno. Radilo se o nemačkom državljaninu koji je živeo i radio u Holandiji, kao učitelj muzike, dajući otprilike dvanaest časova sedmično, i koji nije dobio dozvolu za boravak. Holandska i Danska vlada su tvrdile da se taj rad ne može smatrati pravim i stvarnim, imajući u vidu da je prihod od njega ispod minimuma neophodnog za egzistenciju u većini država i s obzirom da osoba prima socijalnu pomoć iz javnih fondova. Sud se nije složio sa ovakvim shvatanjem, smatrajući da je nebitno da li taj dodatni prihod proističe od imovine ili od člana porodice, kao u slučaju *Levin*, ili, konkretno, iz javnih fondova države članice u kojoj to lice boravi.

U praksi se postavilo pitanje i da li pravo na slobodu kretanja, u smislu čl. 39 imaju i sportisti. Odgovor na ovo pitanje Sud je dao u više presuda, među kojima su najznačajnije one u slučajevima *Walrave & Koch* i *Bosman*.⁷ Po shvatanju Suda, na polju primene Ugovora svaka diskriminacija bazirana na nacionalnosti mora biti zabranjena. U slučajevima *Walrave* i *Bosman* Sud je želeo da učini jasnim da odredba člana 39 nema samo "vertikalni" direktni efekat. Odredbe su bile sporne u slučajevima međunarodnih sportskih organizacija koje su se bavile biciklizmom, odnosno fudbalom, a koje nisu bile ni javna ni državna tela. U svakom slučaju, Sud je odlučio da ih ne izuzima od primene odredaba člana 39. Tako: "zabrana svake diskriminacije ne odnosi se samo na postupke javnih vlasti, već se takođe proteže i na ulogu bilo kog drugog subjekta koji određuje pravila kolektivnog ponašanja u obavljanju unosnog posla ili pružanja usluga. Jer, štaviše, uslovi rada u različitim državama članicama zahtevaju da se značenje odredaba zakona ili pravila ponekad tumače široko od strane javnih vlasti, a ponekad i sporazumi i drugi akti koje zaključče privatni subjekti, a u cilju izbegavanja nejednakosti u njihovoj primeni." U slučaju *Bosman* radilo se o belgijskom fudbaleru koji je bio u sporu sa svojim poslodavcem, fudbalskim klubom. Njegova primedba se sastojala u tome da su evropska pravila o transferu fudbalera između evropskih fudbalskih klubova prepreka slobodnom kretanju, čak iako nisu diskriminatorna. Sud se složio sa ovim i zauzeo stav da odredbe Ugovora koje se odnose na slobodu kretanja lica imaju za

⁶ Case 139/85 (1986), *Kempf v. Staatssecretaris van Justitie*, ECR 1741.

⁷ Case 36/74 *Walrave & Koch v. Association Union Cycliste Internationale* (1974), ECR 1405, Case 415/93 *Union Royal Belge des Sociétés de Football Association ASBL & others v. Jean-Marc Bosman* (1995), ECR I-4921.

cilj da olakšaju sve vrste profesionalnih aktivnosti na celoj teritoriji Zajednice, kao i da spreče mere koje mogu da naškode građanima Zajednice kada oni žele da se bave ekonomskim aktivnostima u drugoj državi članici. Slučaj Bosman imao je dalekosežne posledice, šireći domašaj Komunitarnog prava na nacionalno radno pravo i praksu koji mogu da predstavljaju sprečavanje ili zastrašivanje u pogledu prava na slobodno kretanje lica.

b) Pogranični radnici. Uputstvo 68/360 od 15. oktobra 1968. godine o ukidanju ograničenja za kretanje i boravak unutar Zajednice za radnike iz država članica i njihove porodice utvrdilo je obavezu za države članice da, bez izuzetka, odobre ulazak i priznaju pravo boravka na svojoj teritoriji radnicima koji u isto vreme rade na teritoriji jedne države članice a vraćaju se svakoga dana ili najmanje jednom sedmično na teritoriju druge države članice. Nadležna vlast države čiji je on državljanin može mu izdati posebnu dozvolu, koja važi pet godina i koja će se automatski obnavljati (čl. 8, st. 1 b Uputstva).

c) Lica koja traže zaposlenje. Diskusija vezana za lica koja traže posao bila je podstaknuta pitanjem ko su sve lica koja imaju neku vrstu posla? Sporan je bio period u kome se lice koje traži posao može koristiti povlasticama iz čl. 39. U slučaju Antonissen⁸ radilo se o belgijskom državljaninu koji je ušao u Veliku Britaniju 1984. godine i bezuspešno je pokušavao da nađe posao. Posle njegovog zatvaranja zbog prekršaja u vezi droge, državni sekretar je odlučio da ga protera. Pošto mu je žalba bila odbijena, spor se našao pred Sudom. Sud je, međutim, zaključio da su britanske vlasti bile u pravu kada su ga proterale, pošto šest meseci nije našao posao. Samo onaj građanin zajednice koji ima potvrdu da traži zaposlenje može ostvariti pravo na boravak u drugoj državi članici. Štaviše, doslovno tumačenje člana 39 moglo bi da stvori opasnost za stvarne šanse za zaposlenje koje imaju građani država članica koji traže posao u drugoj državi članici, i tako ovu odredbu može učiniti neefikasnom.

d) Lica koja su bez svoje volje ostala bez zaposlenja. U širenju pojma "radnik" na lica koja su u državi u koju su se uselila ostala bez posla, značajnu ulogu imao je slučaj Hoekstra, iz 1964. godine.⁹ U ovom sporu Sud je zauzeo stav da i lica koja su radila u drugoj državi članici i ostala bez posla, ali imaju sposobnost da nađu drugi, uživaju zaštitu. Ukoliko bi izraz «radnik» bio stvar nadležnosti domaćeg zakonodavstva, to bi stvorilo mogućnost za svaku državu članicu da menjaju značenje pojma «radnik migrant», kao i da isključe zaštitu koja je Ugovorom data nekim kategorijama lica. Ukoliko se sledi Ugovor, smatra dalje

⁸ Case 292/89, R. v. Immigration Appeal Tribunal, ex. p. Antonissen (1991), ECR I-745.

⁹ Case 75/63, Hoekstra (née Unger) v. Bestuur der Bedrijfsvereniging voor Detailhandel en Ambachten (1964) ECR 177.

Sud, može se zaključiti da zaštićeni radnik nije jedino onaj koji je trenutno zaposlen. Prema tome, izraz «radnik» nema samo komunitarno značenje, već je njegovo značenje šire od značenja izraza «zaposleni».

Zahvaljujući ovoj presudi, postale su očigledne dve stvari. Prvo, Sud insistira da izraz «radnik» ima komunitarno značenje i, drugo, Sud polaže apsolutno pravo da određuje značaj i domašaj ovog termina.

e) Privremeno nesposobna lica, stalno nesposobna i penzionisana lica. Privremeno nesposobna lica su prethodno radila u državi u koju su se uselila, ali su postala privremeno nesposobna za rad zbog bolesti ili povrede, dok su stalno nesposobna i penzionisana lica ona koja su prethodno radila u zemlji u koju su se uselila, ali su kasnije postala trajno nesposobna zbog bolesti ili povrede ili su otišla u penziju.

f) Članovi porodice. Prava koja su data radnicima migrantima ne bi bila potpuna ukoliko se ne bi, pod određenim uslovima, prostirala i na članove njihovih porodica. Ova prava su izričito predviđena Pravilom 1612/68 od 15. oktobra 1968. godine o slobodi kretanja radnika unutar Zajednice. Članovima porodice radnika migranta smatraju se: bračni drug, deca, unuci i drugi potomci, pod uslovom da nemaju navršениh 21 godinu života i da su zavisna ili izdržavana od radnika, roditelji, roditeljevi roditelji i drugi preci, ako su zavisni ili izdržavani od radnika.

Države članice moraju, takođe, da olakšaju pristup svakom članu porodice koji je izvan ovog kruga, pod uslovom da je izdržavano lice i da izjavi da za izdržavanje neće potraživati više od onoga što bi dobijao u zemlji iz koje dolazi. Radi ostvarenja ovog prava, radnik mora imati za svoju porodicu odgovarajući smeštaj, koji se smatra normalnim za domaće radnike u regionu gde je on zaposlen. U svakom slučaju, ova odredba se ne može smatrati razlogom za diskriminaciju između domaćih radnika i radnika iz neke od država članica.

Sadržina prava na slobodno kretanje

Slobodno kretanje radnika sastoji se od prava da se radi u drugoj državi članici pod istim uslovima kao radnici državljanini te države. Ovo pravo uključuje slobodno kretanje na teritoriji druge države članice u cilju zapošljavanja i pravo na ostanak u toj državi. Međutim, u skladu sa širenjem EU 1. maja 2004. godine, sloboda kretanja radnika od jedne ka drugoj i između novih država članica počinje da biva ograničeno. Tokom procesa širenja, države koje su bile članice EU pre 1. maja 2004. godine (EU petnaestorice) izrazile su strah od masovnog priliva radnika iz novih država članica. Kao odgovor na tu zabrinutost, Sporazumom o

pridruživanju predviđen je tranzicioni aranžman za osjetljivo pitanje slobodnog kretanja radnika u proširenoj Uniji.

Države članice EU petnaestorice dobile su pravo da priznaju potpunu ili delimičnu slobodu kretanja radnika iz novih država članica. Prema tome, one mogu ograničiti slobodu kretanja tokom prelaznog perioda, koji počinje 1. maja 2004. godine i koji traje najduže sedam godina. Ove tranzicione mere, međutim, ne odnose se na dve novopridružene države: Kipar i Maltu. Za ostale novopridružene države, tranzicione mere odnose se samo na radnike, dok građani ovih država uživaju potpunu slobodu kretanja počev od dana pridruživanja, ukoliko više nisu zaposleni (npr. studenti, penzioneri, pružaoci usluga i sl).

Bugarska i Rumunija su pristupile EU 1. januara 2007. godine. One takođe imaju tranzicioni period od sedam godina posle pridruživanja, tokom koga moraju da ispune određene uslove i da prihvate ograničenja slobodnog kretanja radnika ka i između država članica, zaključno sa 31. decembrom 2013. godine.

Dakle, sam čin pridruživanja Evropskoj uniji ne znači da će radnici novopridružene države po automatizmu uživati punu slobodu kretanja (u cilju zapošljavanja). Kako je dosadašnje iskustvo pokazalo, u poslednja dva proširenja EU se povećala za ukupno dvanaest država, od čega su samo pomenute dve bile izuzete od ograničenja slobode kretanja radnika, dok je ostalima određen prelazni period. Razlog ovim ograničenjima nalazi se u bojazni da će veliki broj radnika iz novopridruženih država pohrliti u ostale zemlje članice, te da će time dovesti do veće nezaposlenosti među domaćim stanovništvom. Kipar i Malta su oslobođeni ove obaveze iz razloga što je njihovo stanovništvo previše malo da bi moglo da utiče na ponudu radne snage u ostalim zemljama članicama Unije, kao i zbog njihove ekonomske snage.

Sloboda kretanja uključuje ukidanje svake diskriminacije zasnovane na nacionalnosti između radnika država članica u pogledu zapošljavanja, zarada ili drugih uslova rada i zapošljavanja. Ona takođe uključuje i pravo na ostanak u državi članici u cilju zapošljavanja u skladu sa pravilima koja važe za državljane dotične zemlje.

Slobodno kretanje lica unutar Evropske unije obuhvata:

- a) pravo prihvatanja stvarno ponuđenog zaposlenja;
- b) pravo slobodnog kretanja preko teritorija država članica u cilju prihvatanja stvarno ponuđenog zaposlenja;

c) pravo boravka u državi članici u cilju zapošljavanja u skladu sa zakonskim i administrativnim propisima kojima su utvrđeni uslovi za zapošljavanje radnika državljana tih država članica;

d) pravo ostanka na području države članice nakon zapošljavanja u toj državi, pod uslovima koji će biti određeni pravilima o sprovođenju donetim od strane Komisije.

Ova prava se, uopšte, mogu svesti na dve osnovne grupe: pravo na prihvatanje stvarno ponuđenog zaposlenja, koje obuhvata uslove za zapošljavanje, jednak tretman, obuku u stručnim školama i centrima za obuku i još neka prava, i tzv. imigraciono pravo, koje obuhvata pravo izlaska, pravo ulaska i pravo boravka i ostanka na teritoriji druge države članice.

a) Pravo na prihvatanje stvarno ponuđenog zaposlenja. Ovo pravo predstavlja u pravom smislu ekonomsku sadržinu slobode kretanja radnika i ostvaruje se kroz određivanje liberalnih uslova za zapošljavanje, jednak tretman zaposlenih i davanje određenih prava porodici zaposlenog radnika. Ostala tri prava: pravo slobodnog kretanja, pravo boravka i pravo ostanka čine kompleks imigracionog prava.

U cilju ostvarivanja ovog prava najznačajnije je bilo Pravilo 1612/68. Ono je kasnije izmenjeno Pravilom 312/76 o pravima radničkih sindikata. Pravilo 1612/68 podeljeno je u tri dela: uslovi za zapošljavanje, jednak tretman zaposlenih i prava porodica radnika. Svaki građanin države članice ima pravo da, bez obzira na mesto boravka, prihvati neku aktivnost kao zaposleno lice, kao i da se bavi tom aktivnošću na teritoriji druge države članice, u skladu sa zakonskim i podzakonskim propisima i administrativnim merama koje se odnose na zapošljavanje državljana te države. Svaki državljanin neke od država članica, kao i svaki radnik, koji se bavi nekom aktivnošću na teritoriji države članice, ima pravo da menja njihove namene u cilju dobijanja ponude za zaposlenje, kao i da zaključuje i izvršava ugovor o radu, u skladu sa zakonskim i podzakonskim propisima i administrativnim merama države domaćina (čl. 2.).

Pravilom se zabranjuje primena nacionalnih propisa ili administrativnih mera i prakse država članica kojima se ograničava ponuda i tražnja za zaposlenjem, kao i pravo stranih državljana da se zaposle ili obavljaju neku aktivnost pod uslovima koji se ne primenjuju na njihove državljanke. Zabranjeno je primenjivanje odredaba nacionalnog prava kojima se unapred propisuje posebna procedura izbora stranih državljana prilikom zapošljavanja ili se ograničava ili zabranjuje oglašavanje slobodnih radnih mesta u novinama, putem drugih medija, kao i svako drugo

određivanje drugačijih uslova za strane državljane od onih koji se primenjuju na domaće. Takođe, zabranjena je primena odredaba domaćeg zakonodavstva kojima se propisuju posebni uslovi za izbor kandidata a koji se tiču posebnih medicinskih, stručnih i drugih sposobnosti, pod uslovom da bi se primenjivali na diskriminatorskoj osnovi, kojima se podobnost za traženje zaposlenja uslovljava posebnom registracijom kod biroa za zapošljavanje ili kojima se ometa izbor radnika koji nemaju boravište na teritoriji te države članice, kojima je zapošljavanje stranaca ograničeno na određeni procenat u odnosu na broj ukupno zaposlenih u preduzeću, filijali ili agenciji, regionu ili državi. S druge strane, neće se smatrati diskriminacijom pravo poslodavaca da propisuju uslove u pogledu poznavanja jezika, ako to priroda posla zahteva, kao i provera stručnih sposobnosti putem posebnih testova za poslodavce koji slobodna radna mesta oglašavaju u drugoj državi, pod uslovom da su to izričito naveli u oglasu.

Pravo na jednak tretman sadržano je u drugom delu Pravila. Kao pravo predviđeno je još članom 12 (raniji čl. 6) Ugovora o osnivanju, kojim se zabranjuje svaka diskriminacija radnika migranata po osnovu državljanstva. Radnici migranti ne mogu na teritoriji druge države članice biti tretirani drukčije od domaćih radnika u pogledu uslova zaposlenja i rada, a naročito u pogledu zarada, otkaza, vraćanja na posao ili ponovnog zapošljavanja.

Radnici migranti uživaju i određene društvene i poreske pogodnosti, kao i domaći radnici. S obzirom na dosta neodređeno značenje izraza "društvene pogodnosti", uloga Suda pravde je bila veoma izražena u ovoj oblasti. Tako, u slučaju Schumacker¹⁰, radilo se o belgijskom državljaninu koji je živeo u Belgiji sa svojom porodicom, ali je radio u Nemačkoj. Njegova zarada je bila oporezovana u Nemačkoj, po propisima za strance. Nisu mu priznate poreske olakšice koje važe za domaće obveznike. Sud je našao da nacionalna pravila, koja su izvedena iz razlike zasnovane na boravku i gde su nedržavljeni tretirani manje povoljno nego domaći državljani, mogu da nanesu štetu državljanima drugih država članica, s obzirom da se nedržavljeni tretiraju kao stranci. U ovom slučaju Sud je usavršio definiciju diskriminacije. Diskriminacija nastaje jedino putem primene različitih pravila na slične situacije, ili primenom istih pravila na različite situacije.

U odnosu na neposredne poreze Sud je zauzeo stav da oni koji imaju pravo boravka i oni koje to pravo nemaju nisu u položaju koji se može generalno uporediti jer tu postoje objektivne razlike između njih, zavisno od tačke gledanja na izvor

¹⁰ Case 279/93 (1995), Finanzamt Köln-Altsdat v. Roland Schumacker, ECR I-225

prihoda i mogućnost izračunavanja njihove sposobnosti plaćanja poreza ili njihovih ličnih ili porodičnih okolnosti.

Pravo na obuku u stručnim školama i centrima za obuku. Radnici migranti imaju i pravo na obuku u stručnim školama i centrima za obuku, pod uslovima kao i domaći radnici (čl. 7, st. 3 Pravila 1612/68). Zbog neodređenog značenja reči "obuka", Sud je kroz više presuda utvrđivao domašaj ovog prava, postepeno ga šireći, kao i u slučaju prava na uživanje društvenih pogodnosti i poreskih olakšica. Tako, u slučaju *Gravier v. Citi of Liège*¹¹, radilo se o francuskoj državljanici koja je studirala umetnost u Belgiji i koja je upisala plaćen kurs stripa, koji belgijski državljani nisu morali da plaćaju. Sud je široko definisao pojam obuke, uključujući u njega svaki vid obrazovanja koji se vrši u cilju kvalifikacije ili koji obezbeđuje obaveznu obuku ili znanje za neko posebno zanimanje ili zaposlenje, čak iako uključuje neki od elemenata opšteg obrazovanja.

U jednom kasnijem slučaju, *Blaizot v. Université de Liège and Others*¹², Sud je proširio značenje obuke, tako da je ona mogla biti primljena i na univerzitetu, izuzev kurseva namenjenih studentima "koji žele da prošire svoje opšte obrazovanje u cilju boljeg pripremanja za neko određeno zanimanje." Dozvola pohađanja tih kurseva se razmatra u okviru "društvenih koristi", ustanovljenih članom 7, st. 2 Pravila.

Imigraciono pravo. Pod ovim nazivom podrazumeva se pravo izlaska, pravo ulaska, pravo boravka i ostanka na teritoriji druge države članice.

a) Pravo izlaska. Da bi se uopšte moglo govoriti o ostvarivanju prava na slobodno kretanje, potrebno je da postoji jedno široko pravo na izlazak, odnosno na napuštanje države članice u kojoj radnik i njegova porodica trenutno žive, a koja ne mora da je obavezno zemlja porekla. U tom smislu je Uputstvom br. 68/360 propisana obaveza za države članice da radnicima i članovima njihovih porodica omoguće pravo napuštanja njihovih teritorija u cilju zapošljavanja, bez uslovljavanja i jedino uz upotrebu važeće lične karte ili pasoša. Članovi porodice imaju ista prava kao i osoba od koje su zavisni. Ukoliko se iz zemlje može izaći jedino na osnovu pasoša, on mora biti važeći na teritorijama svih država kroz koje njegov vlasnik mora proći na putu između država članica. Takođe, period njegove važnosti ne može biti manji od pet godina. Države članice se obavezuju da od državljana neće

¹¹ Case 293/83, *Gravier v. Citi of Liège* (1985), ECR 593.

¹² Case 24/86, *Blaizot v. Université de Liège and Others* (1988), ECR 379.

tražiti izlazne vize ili slične dokumente i obavezuju se da im omoguće povratak čak i kad im istekne važnost pasoša ili ličnih karata.¹³

b) Pravo ulaska. Pravo ulaska takođe je razrađeno Uputstvom br. 68/360. Prema članu 3 Uputstva, države članice moraju dozvoliti radnicima i članovima njihovih porodica ulazak na njihovu teritoriju jedino uz upotrebu pasoša ili lične karte. Ovo pravo isključuje mogućnost traženja ulazne vize ili sličnog dokumenta, ali se ti dokumenti mogu tražiti od članova porodice koji nisu državljani država članica.

Kompatibilnost graničnih formalnosti sa idejom "Evrope bez unutrašnjih granica" bila je razlog dva prinudna postupka Komisije. U prvom, *Commission v. Belgium*¹⁴ i, naročito, *Commission v. Netherlands*¹⁵. U drugom slučaju Sud je odlučio da su nacionalni propisi koji zahtevaju od državljana država članica da odgovaraju na pitanja o svrsi, vremenu i finansijskim sredstvima vezanim za boravak nespojivi sa Uputstvom 68/360.

Dozvola za boravak mora biti važeća na celoj teritoriji države članice koja ju je izdala, i to najmanje pet godina od datuma izdavanja, sa mogućnošću automatskog produžavanja.

Ipak, ovo Uputstvo sadrži i neke odredbe koje odražavaju težnje država članica da, u izvesnoj meri, zadrže kontrolu nad migracijom radne snage. Članom 7 (Posledice nesposobnosti za rad i nezaposlenost) dato je pravo državi članici da, kada je dozvola za boravak obnovljena, period boravka može biti skraćen, ali ne manje od dvanaest meseci, tokom kojih je radnik nezaposlen protiv svoje volje, kao i za narednih dvanaest meseci. I kasnije, u Pravilu Saveta 1408/71, od 14. juna 1971. godine, koje se odnosi na primenu sistema socijalne sigurnosti na zaposlena i samozaposlena lica i članove njihovih porodica koja se kreću na području Zajednice, predviđeno je da pojedinci mogu dobijati naknadu za nezaposlene od svoje sopstvene zemlje u trajanju od tri meseca dok traže posao u nekoj drugoj zemlji članici (čl. 69, st. 1- Uslovi i ograničenja za zadržavanje prava na povlastice). Očigledno je da su države članice i na ovaj način želele da se zaštite od potraživanja bilo kakvih beneficija ili socijalne pomoći od strane radnika migranata.

Pravo ulaska pod istim uslovima kao i radnici imaju i samozaposlena lica i lica koja žele da pružaju usluge u toj državi, kao i korisnici usluga. Ovo pravo priznato im je Uputstvom br. 73/148, od 21. maja 1973. godine.

¹³ Čl. 2. Uputstva

¹⁴ Case 321/87, *Commission v. Belgium* (1989), ECR 997.

¹⁵ Case 68/89, *Commission v. Kingdom of the Netherlands*, (1991), ECR I-1027.

c) Pravo boravka. Pravo boravka podrazumeva pravo neograničenog ostanka na domaćoj teritoriji i predstavlja "centralno" pravo u načelu slobode kretanja lica. Osnov ovog prava nalazi se u čl. 18 (raniji čl. 8a) Ugovora, koji predviđa da:

"1. Svi građani Unije imaju pravo da se slobodno kreću i borave na teritoriji država članica, uz poštovanje ograničenja i uslova predviđenih ovim Ugovorom i merama za njegovo sprovođenje.

2. Savet može donositi mere u cilju olakšavanja ostvarivanja prava navedenih u stavu 1; osim ako ovim Ugovorom nije drugačije predviđeno, Savet odluke donosi jednoglasno na predlog Komisije, a po pribavljenom mišljenju Evropskog parlamenta."

Ugovor iz Nice je izmenio član 18, tako što je stav 1 ostao nepromenjen, a dodat je stav 2, koji glasi:

"Savet može donositi mere u cilju olakšavanja ostvarivanja prava navedenih u tački 1; osim ako ovim Ugovorom nije drugačije predviđeno. Savet odluke donosi u skladu sa procedurom iz člana 251. U toku čitave procedure Savet odlučuje jednoglasno".

U skladu sa Pravilom Saveta br. 1612/68, ulazak i boravak na teritoriji država članica moguć je samo na osnovu lične karte ili pasoša. Kao dokaz za postojanje prava na boravak izdaje se posebna isprava pod nazivom «Dozvola za boravak državljana država članica EEZ». U praksi je, međutim, bio sporan značaj ove dozvole, tako da je Sud, kroz više presuda, njen značaj sveo samo na "deklarativni i dokazni". Od novijih slučajeva iz ove oblasti, važno je spomenuti slučaj *Martinez Sala v. Freistaat Bayern*.¹⁶ Radilo se o španskoj državljanki koja je živela u Nemačkoj od 1968. godine. Tokom godina obavljala je različite poslove i imala je različite boravišne dozvole, koje su istekle. U međuvremenu se porodila i podnela je zahtev za dečji dodatak. Njen zahtev nemačke vlasti su odbile, uz obrazloženje da ona nije nemački državljanin, nema boravište u Nemačkoj, niti ima dozvolu za boravak. Suština ovog slučaja je, dakle, u tome da li je posedovanje dozvole za boravak od konstitutivnog značaja za dobijanje povlastica. Sud je zauzeo stav da za svrhu priznanja prava na boravak dozvola ima samo deklaratornu i dokaznu snagu. Stoga je diskriminatorno da država članica, u cilju

¹⁶ Case 85/96, *Maria Martinez Sala v. Freistaat Bayern* (1998), ECR I-2691

davanja povlastica državljanima drugih država članica, od njih traži dokumenta koja izdaju njeni organi, a da ta ista dokumenta ne traži od svojih državljana.¹⁷

Ovo pravo razrađeno je Uputstvom br. 68/360, kojim su ustanovljena i određena ograničenja, opet u skladu sa težnjom država članica da zadrže izvestan stepen kontrole u oblasti imigracione politike. Tako, član 4 Uputstva pravo boravka na teritoriji druge države članice dozvoljava jedino u svrhu zapošljavanja, uz prezentovanje odgovarajućih dokumenata. Dozvola za boravak na teritoriji druge države članice mora važiti na celoj njenoj teritoriji, i to za period od najmanje pet godina, sa mogućnošću automatskog obnavljanja nakon isteka tog perioda.

Ukoliko dođe do prekida boravka ne dužeg od šest uzastopnih meseci, ili u slučaju vojne vežbe, dozvola za boravak se ne može otkazati iz tog razloga. Sezonski radnik koji je zaposlen za period od najmanje tri meseca do jedne godine dobija privremenu dozvolu za boravak, a period njenog važenja je ograničen očekivanim vremenom zaposlenja. Za dobijanje dozvole traže se ista dokumenta kao i za stalno zaposlene radnike (član 6 Uputstva). Takođe, dozvola se ne može otkazati ni u slučaju bolesti ili povrede i nesreće, ili u slučaju da je radnik bez posla ostao mimo svoje volje.

Izuzetno, Uputstvo predviđa mogućnost da neke kategorije lica borave na teritoriji države članice i bez izdavanja posebne dozvole. To se odnosi, pre svega, na lica za koja se očekuje da će obavljati neku aktivnost kao zaposleni u periodu koji nije duži od tri meseca. To su i radnici koji imaju boravak na teritoriji države članice i koji se svakodnevno ili jednom sedmično vraćaju u nju, a rade na teritoriji druge države članice. Za njih je predviđeno izdavanje posebne dozvole, čija važnost nije manja od pet godina, sa mogućnošću automatskog produžavanja. Na kraju, to su sezonski radnici, koji imaju ugovor sa poslodavcem koji je overen od strane nadležne vlasti države članice na čijoj teritoriji se obavlja ta aktivnost (član 8 Uputstva).

S obzirom da slobodno kretanje radnika i sloboda delanja (takođe i sloboda pružanja usluga) zahtevaju pravo boravka ekonomski aktivnih osoba i lica koja su od njih zavisna, Savet je 28. juna 1990. godine usvojio tri značajna uputstva. To su: Uputstvo br. 90/364 o pravu boravka, Uputstvo br. 90/364 o pravu boravka za zaposlena i samozaposlena lica koja su prestala da se bave profesionalnim aktivnostima i Uputstvo br. 90/366 o pravu boravka za studente. Ovim Uputstvima pravo boravka je prošireno na sve državljane i članove njihovih porodica koji to

¹⁷ Ovaj stav Sud je iskazao i u drugim slučajevima, kao na pr.: Case 118/75, Watson&Belman (1976), ECR 1185; Case 48/75, Royer v. Belgium (1976), ECR 497, i sl.

pravo ne uživaju po nekom drugom osnovu. Uslov je da poseduju zdravstveno osiguranje za slučaj bolesti i da imaju dovoljna sredstva za život, s tim da država koja odobrava boravak ima pravo da zahteva da iznos tih sredstava bude veći od iznosa koji se u zemlji iz koje lice dolazi smatra dovoljnim za život.¹⁸

Dakle, nesumnjiva je tendencija širenja prava na boravak na sve državljane Zajednice, a ne samo na one kategorije koje su u početku mogle da koriste tu privilegiju. S druge strane, prisutno je i nastojanje država članica da sebe zaštite od izdataka koje bi korišćenje ovog prava moglo da prouzrokuje kao, na primer, u prethodnom slučaju.

d) Pravo ostanka posle zaposlenja. Ovo pravo je poslednje iz grupe tzv. "imigracionih prava." Odredbe od značaja za njega sadržane su u Pravilu Komisije br. 1251/70 od 29. juna 1970. godine i primenjuju se na državljane država članica koji treba da rade kao zaposlena lica na teritoriji druge države članice, kao i na članove njihovih porodica, određene u članu 10 Pravila Komisije br. 1612/68.¹⁹

Pravo ostanka na teritoriji druge države članice imaju:

a) radnik koji je, u vreme prestanka svojih aktivnosti, napunio godine života koje se po pravu te države zahtevaju kao uslov za starosnu penziju, kao i radnik koji je u toj državi bio zaposlen najmanje dvanaest zadnjih meseci i koji je u njoj boravio neprekidno više od tri godine;

b) radnik koji je na teritoriji te države boravio više od dve godine, a prestao je da radi iz razloga trajne nesposobnosti za rad. Ukoliko je nesposobnost za rad nastala kao posledica nesreće na poslu ili profesionalne bolesti, a na osnovu čega je stekao pravo na penziju za koju je neki organ države članice u potpunosti ili delimično odgovoran, uslov u pogledu dužine boravka se ne može tražiti;

c) radnik koji je, nakon tri godine neprekidnog boravka i rada na teritoriji te države, radio kao zaposleno lice na teritoriji druge države članice, sve dok zadržava svoje boravište na teritoriji prve države i u koju se, po pravilu, vraća svaki dan ili najmanje jedanput sedmično (čl. 2).

Ograničenja prava na slobodno kretanje

Iako široko postavljeno, pravo na slobodno kretanje lica nije apsolutno. Uopšte, sva ograničenja prava na slobodno kretanje lica (radnika) mogu se svrstati

¹⁸ Uputstvo br. 90/364, čl. 1

¹⁹ Čl. 1 Pravila

u dve grupe: a) ograničenja iz razloga javne politike (javnog reda), javne bezbednosti i javnog zdravlja (čl. 39, st. 3 Ugovora) i b) ograničenja u pogledu zapošljavanja u javnoj upravi (čl. 39, st. 4 Ugovora).

a) Ograničenja u pogledu javnog reda, javne bezbednosti i javnog zdravlja. Razrada ovih ograničenja sadržana je u Pravilu Saveta br. 64/221 od 25. februara 1964. godine. Njegove odredbe se primenjuju na sve državljane države članice koji borave ili putuju u drugu državu članicu Zajednice, bez obzira da li se bave aktivnostima kao zaposlena ili samozaposlena osoba, ili su primaoci usluga. Ove odredbe se shodno primenjuju i na članove porodice (čl. 1. Pravila).

Važenje ovog Pravila proteže se na sve mere koje se odnose na ulazak na teritoriju država članica, uključujući i obnavljanje dozvole za boravak ili proterivanje sa njihovih teritorija, a koje se preduzimaju od strane država članica iz razloga javnog reda, javne bezbednosti ili javnog zdravlja. Međutim, slobodno kretanje se ne može ograničavati iz ekonomskih razloga. (čl. 2 Pravila).

aa) Razlozi javne politike (javnog poretka) i javne bezbednosti. Ograničenje slobode kretanja iz ovog razloga je posebno složeno, zbog nepostojanja definicija osnovnih pojmova. Tako, termin "javni poredak" nije rešen na jedinstven način. Kako će se videti, i ovde je došlo do sukoba između koncepta koji su zastupale države članice i onog koji je zastupao Sud. Sud je odbio da dozvoli zemljama članicama da jednostrano odlučuju da li zabrana ulaska državljanina zemalja članica EZ može da se izvrši sa ovakvim obrazloženjima.

Sud nije dozvolio da zemlje članice same odlučuju o sadržaju ovakvih pojmova, nego je izričito odredio da će Zakon zajednice odlučivati o njegovom sadržaju i naglasio da pozivanje na ove izuzetke od strane zemalja članica podleže revidiranju od strane Suda pravde.

Polaznu osnovu za određivanje šta sve sačinjava javnu politiku i javnu bezbednost predstavlja čl. 3, st. 1 Pravila 64/221, koji je direktno primenljiv. Naime, mere zasnovane na razlozima javne politike ili javne bezbednosti moraju biti utemeljene isključivo na ličnom ponašanju svake pojedinačne osobe. Ovakav stav Sud pravde je nedvosmisleno izrazio kroz presudu u slučaju Van Duyn v. Home Office,²⁰ iako je u njemu ispoljen blaži stav prema tendencijama država članica da ostvare veći uticaj u ovoj oblasti, što će kasnije biti izmenjeno. U ovom slučaju, radilo se o holandskoj državljanki, pripadnici Sajentološke crkve, koja je trebala da se zaposli u istoj u Velikoj Britaniji. Ministarstvo unutrašnjih poslova joj je odbilo

²⁰ Case 41/74, Van Duyn v. Home Office, (1974), ECR 1337

zahtev za ulazak, zbog toga što je Sajentološka crkva od strane britanskih vlasti smatrana društveno štetnom, iako nije bila izričito zabranjena. Tužilac je tvrdila da odbijanje njenog zahteva za boravak nije bazirano na njenom ličnom ponašanju, već na ponašanju njene grupe. Vrhovni sud je zatražio mišljenje od Suda pravde o tome da li odredbe Uputstva 64/221 mogu imati direktan efekat. Sud je potvrdio stav Ministarstva, smatrajući da ponašanje pojedinca ne mora biti protivzakonito da bi se opravdala zabrana pristupa, sve dok država ne stavi jasno do znanja da takvu aktivnost smatra štetnom. Ovaj, u osnovi dosta rigidan stav, Sud je donekle ublažio konstatacijom da aktivnosti moraju biti dovoljno štetne po društvo da bi predstavljale ozbiljnu pretnju zahtevima javne politike koji utiču na jedan od osnovnih interesa društva.

Ovakva odluka doživljavala je kritiku jer je očigledno dozvoljavala državi članici da vrši diskriminaciju u odnosu na svoj stav o istovetnoj aktivnosti kada je obavljaju lica različitih državljanstava.

I kasnije je Sud zauzimao sličan stav. U slučaju R. v. Bouchereau²¹ radilo se o francuskom državljaninu koji je radio u Velikoj Britaniji, ali je dva puta osuđivan zbog nezakonitog posedovanja droge. Nakon druge osude, nacionalni sud je preporučio nadležnom ministarstvu da ga proteraju, zbog čega je zatražena preporuka od Suda pravde. U svom mišljenju, Sud se, između ostalog, zapitao u kom slučaju ranija kriminalna osuda može da predstavlja razlog da bi se preporučilo proterivanje. Član 3 (2) Uputstva mora se shvatiti kao ovlašćenje državnih vlasti da donose posebne procene zavisno od tačke gledanja na interese koji su bitni za zaštitu javne politike. Ti interesi ne moraju neophodno da se poklapaju sa ocenama koje se zasnivaju na ranijim krivičnim osudama.

U slučaju Rutili²² radilo se o italijanskom državljanu koji je živeo u Francuskoj. Nekoliko godina ranije je on je učestvovao u studentskim protestima u Parizu, ali nije bio osuđen ni za kakav prekršaj. Na neko vreme je napustio Francusku i po povratku dobio je dozvolu za boravak koja je ograničavala njegovo kretanje samo na nekoliko delova zemlje. Sud je zauzeo stav da je izuzetak ili ograničenje u pogledu putovanja unutar državnih granica moguć jedino ako držanje ili ponašanje osobe predstavlja pravu i ozbiljnu pretnju po javnu politiku.

U slučajevima Rutili i Bouchereau jasno je prikazan stav Suda da se izuzeci od slobodnog kretanja lica moraju shvatati ograničeno. Time je poslata jasna poruka nacionalnim sudovima da se ne mogu olako pozivati na izuzetke.

²¹ Case 30/77, R. v. Bouchereau (1977), ECR 1999.

²² Case 36/75, Rutili v. Minister for the Interior (1975), ECR 1219

Definicija "ličnog ponašanja" je bila sporno pitanje i u slučaju *Bonsignore*.²³ U pitanju je bio italijanski državljanin koji je radio u Nemačkoj i koji je nehatno ustrelio svog brata, iz oružja za koje nije imao dozvolu. Bio je optužen za ubistvo iz nehata, ali nije kažnjen. Ipak, nemačke vlasti su želele da ga proteraju u svakom slučaju, iz razloga opšte preventivne prirode, jer nezakonito posedovanje vatrenog oružja od strane stranaca predstavlja opasnost za miran suživot Nemaca i stranaca. Sud je pojasnio da svaka odluka koja predstavlja odstupanje od prava na slobodno kretanje mora biti usko tumačena, te da je proterivanje iz razloga opšte preventivne prirode zabranjeno članom 3 Uputstva. Prema tome, država članica ne može da se koristi proterivanjem kao merom zastrašivanja, već svaka odluka o proterivanju mora biti zasnovana isključivo na ličnom ponašanju. Ukoliko nemački sud nije našao za shodno da kazni okrivljenog (verovatno zbog okolnosti), onda nije bilo prihvatljivo ni da se on deportuje.

Ipak, nešto kasnije, Sud je omekšao svoj stav i više nije bio spreman da državama članicama dozvoljava toliko širok stepen autonomije kada se radi o tumačenju odredaba koje se odnose na javnu politiku. Posebno je zanimljiv slučaj *Adoui & Cornuaille v. Belgium*.²⁴ Radilo se o dvema prostitutkama, francuskim državljanicama, koje su radile u Belgiji. *Adoui* je podnela molbu gradu Liježu za dozvolu boravka, ali je bila odbijena iz razloga javne politike, jer je radila u baru koji je u moralnom pogledu bio sumnjiv. Njoj je kasnije bilo naređeno da napusti zemlju. Druga od njih, *Cornuaille*, takođe je bila kontaktirana od strane policije i, po preporuci Savetodavnog komiteta za strance, bila proterana. Kada su njih dve osporile tu odluku pred belgijskim sudom, Sud pravde je pitao da li Ugovor dozvoljava da jedna država članica može proterati državljanina druge države članice ako se on bavio nekim aktivnostima koje, da se njima bavio njen državljanin, ne bi izazivale nikakve represivne mere, s obzirom da sama prostitucija u Belgiji nije bila zabranjena. Sud je zaključio da država članica u tom slučaju nema pravo da odbije izdavanje dozvole za boravak drugim državljanima.

Pored pojma "javne politike", ni pojam "javne bezbednosti" nije definisan na jedinstven način, niti je on definisan od strane Suda. Međutim, što se ovog drugog tiče, Sud je u više slučajeva potvrđivao opravdanost njegovog postojanja, naročito kao alternative "javnoj politici". To je shvaćeno i kao prilika da se neke aktivnosti, kao što je terorizam, tretiraju istovremeno kao pretnja i javnoj bezbednosti i javnoj politici. "Javna politika" se pokazala kao mnogo teži koncept za definisanje i

²³ Case 67/74, *Bonsignore*. Oberstadtdirektor der Stadt Köln (1975), ECR 297

²⁴ Cases 115&116/81, *Adoui & Cornuaille v. Belgium*, (1982), ECR 1665

interpretaciju od strane Suda. Kao i na područjima ostalih osnovnih prava, i ovde je Sud pravde težio da odstupanja od pravila tumači strogo i ograničeno.

ab) Razlozi javnog zdravlja. Za razliku od ograničenja kretanja i boravka iz razloga javne politike i javne bezbednosti, gde nastaju problemi vezani za tumačenje ovih termina, razlozi javnog zdravlja ne dozvoljavaju proizvoljnost, s obzirom da je sastavni deo Uputstva 64/221 i Aneks koji sadrži popis oboljenja i nesposobnosti koje predstavljaju opasnost. Prvi deo Aneksa sadrži samo bolesti koje mogu ugroziti javno zdravlje i tu spadaju: 1) bolesti koje su predviđene za karantin, a koje se nalaze na posebnoj listi Svetske zdravstvene organizacije; 2) tuberkuloza respiratornog sistema u aktivnom stanju ili koja pokazuje tendenciju ka napredovanju; 3) sifilis; 4) druge infekcije ili zarazne parazitske bolesti ukoliko je od njih predviđena zaštita domaćeg stanovništva. Drugi deo Aneksa odnosi se na oboljenja ili nesposobnosti koje mogu da predstavljaju opasnost po javnu politiku ili javnu bezbednost. (odanost drogi, teški mentalni poremećaji).

Navedena oboljenja i nesposobnosti predstavljaju prepreku slobodnom kretanju samo u slučaju da već postoje kod lica koje traži dozvolu. Ukoliko, međutim, do nekog od njih dođe tokom trajanja boravka, zemlja članica ne sme to iskoristiti kao razlog za odbijanje produženja dozvole ili kao razlog za proterivanje.

Postupak za izdavanje dozvole je oročen, tako da od podnošenja molbe za dozvolu boravka do odgovora ne može proći više od šest meseci, za koje vreme lice u pitanju ima pravo da boravi na teritoriji prihvatne države. U slučaju odbijanja molbe, nadležni organ mora dati obrazloženje u zvaničnom dokumentu, sa istovremenim nalogom za napuštanje njene teritorije koji, osim izuzetno, ne sme biti kraći od 15 dana. Izuzetno, obrazloženje se ne daje ako je to suprotno interesu prihvatne države. Na kraju, lice kome je molba odbijena ima pravo da koristi sve pravne lekove, kao i domaći državljani.²⁵

b) Ograničenja u pogledu zapošljavanja u javnoj upravi

Pravni osnov ovog ograničenja nalazi se u st. 4 člana 39 Ugovora o osnivanju koji, kako je napred već navedeno, izričito predviđa da se odredbe člana 39 o slobodi kretanja radne snage neće odnositi na zapošljavanje u javnoj upravi.

²⁵ Čl. 8 Uputstva 64/221

Kako se kasnije pokazalo, pojam "javne uprave" je bio povod za brojna razmimoilaženja u pogledu njegovog tumačenja, te za intervenciju Suda pravde. U mnogim presudama koje je doneo po ovom osnovu Sud je, vremenom, ograničio pravo država članica da same određuju značenje ovog pojma i da, na taj način, zadrže veći uticaj na imigracionu politiku od onoga što je bio smisao Ugovora.

Jedan od osnovnih razloga za intervenciju suda u ovoj oblasti je različito shvatanje pojma "javne uprave." U nekim zemljama, npr. u Ujedinjenom Kraljevstvu i Irskoj, ovaj pojam se restriktivnije tumači, tako da se svodi na državne službenike i pojedina radna mesta u lokalnoj samoupravi, dok se u drugim zemljama članicama ovaj pojam koristi za praktično sva lica koje zapošljava država.

Za određivanje pojma "javne službe" i njegovo podvođenje pod Komunitarno pravo, naročito je značajan slučaj *Commission v. Belgium*.²⁶ Po belgijskom zakonu, mesto u javnim službama bilo je rezervisano isključivo za belgijske državljane što je, po mišljenju Komisije, bilo u suprotnosti sa članom 39, st. 4 Ugovora, jer su njime obuhvaćene i medicinske sestre, limari i arhitekte zaposleni u centralnoj ili lokalnoj vlasti. Komisija je smatrala da je neophodno zaposlenje u državnim službama tretirati onako kako ga tretira zakon Zajednice, jer bi u protivnom države članice mogle po svom nahođenju da jednostranom definicijom tog pojma osujete primenu principa o slobodnom kretanju radnika. Zalagala se za funkcionalnu analizu svakog radnog mesta sa koga je isteran državljanin EZ, koja se sastojala u pitanju da li je sa aspekta bezbedonosnih interesa zemlje domaćina bilo neophodno da se pojedincima uskrati dozvola boravka?

U svom odgovoru Belgija je navela da je o tumačenju "zapošljavanja u državnoj službi" trebalo voditi računa prilikom sastavljanja ugovora i uvažiti želje država članica. Pošto Ugovor nije sputavao pravo zemalja članica da određuju granice javnog sektora, i pošto nije postojao koncept zajednice u pogledu ciljeva, opsega i detaljnih pravila o primeni zakona o državnim ustanovama, logično je da su u vreme kada je pravljen nacrt Ugovora vlade želele da pitanja uslova ulaska u državne ustanove ostane u njihovom domenu odlučivanja. U spor su se na strani Belgije uključile i vlade Nemačke, Francuske i Ujedinjenog Kraljevstva, svaka sa svojim argumentima, ali su sve navodile da je izolacija državnih ustanova od primene odredaba o slobodnom kretanju radnika neophodna ili zbog zaštite državnih interesa ili zato što je funkcionalna analiza individualnih radnih mesta neophodna.

²⁶ Case 149/79, *Commission v. Belgium* (1980), ECR 3881

Sud je odbacio institucionalni pristup koji su ove zemlje predlagale, ističući da se izuzeci ne mogu primenjivati na sva lica, već samo na ona koja imaju određenu ulogu u izvršavanju dodeljenih ili poverenih državnih ovlašćenja ili imaju upravljačka ili izvršna ovlašćenja. Funkcionalnim pristupom mora se ispitati svako pojedinačno radno mesto gde se državljanstvo smatra spornim pitanjem. Strancima se može zabraniti pristup određenim mestima koja "uključuju direktno ili indirektno učešće u izvršavanju državnih dužnosti koje su određene javnim pravom, kao i dužnosti koje se tiču zaštite opštih interesa države ili ostalih javnih vlasti, s obzirom da takva radna mesta pretpostavljaju postojanje specijalnog odnosa lojalnosti državi i reciprocitet prava i dužnosti koji čine osnovu državljanstva.

VI JEDNAKO POSTUPANJE

U pogledu priznavanja prava na jednako postupanje više međunarodnih organizacija dalo je svoj doprinos: Ujedinjene nacije, posebno Međunarodna organizacija rada, Savet Evrope i, naravno, Evropske zajednice.

Evropske zajednice odigrale su veoma važnu ulogu u priznavanju prava na jednak tretman, pre svega usvajanjem člana 141 Ugovora o osnivanju Evropskih zajednica, koji sadrži princip jednakog plaćanja za jednak rad i, na osnovu toga, usvajanja nekoliko uputstava. To su: Uputstvo br. 75/117 od 19. februara 1975. godine o primeni jednakog plaćanja za muškarce i žene; Uputstvo br. 76/207 od 14. februara 1976. godine o implementaciji principa jednakog postupanja za muškarce i žene u pogledu pristupa zapošljavanju, stručnom obrazovanju i usavršavanju i uslovima rada; Uputstvo br. 79/7 od 10. februara 1979. godine o naprednoj implementaciji principa jednakog tretmana za muškarce i žene u pogledu socijalnog osiguranja; Uputstvo br. 86/378 od 12. avgusta 1986 (izmenjeno Uputstvom 96/97 od 2. decembra 1996) o implementaciji principa jednakog tretmana za muškarce i žene u pogledu profesionalnog dopunskog osiguranja; Uputstvo br. 97/80 od 20. januara 1998. godine o teretu dokazivanja diskriminacije zasnovane na polu; Uputstvo Saveta br. 2000/78EC od 27. novembra 2000. godine o ustanovljavanju opšteg okvira za jednak tretman u zapošljavanju i zanimanju; Uputstvo Saveta br. 2000/43EC od 29. juna 2000. godine o implementaciji principa jednakog tretmana lica bez obzira na rasu ili socijalno poreklo i Uputstvo br. 2006/54/EC od 26. jula 2006. godine o implementaciji principa jednakih mogućnosti i jednakog tretmana muškaraca i žena u oblasti zapošljavanja i zanimanja.

Princip jednakog tretmana takođe je predviđen i u Povelji Zajednice o osnovnim socijalnim pravima radnika iz 1989. godine. Ona proklamuje da, u okviru

načela slobode kretanja, svaki radnik ima pravo na jednak tretman u pogledu pristupa zapošljavanju, uslovima rada i socijalne zaštite, kao i načelo jednakog tretmana muškaraca i žena u pogledu zapošljavanja i na radu (zarada, uslovi rada, zaštita zdravlja i bezbednosti na radu, otkaz, i sl).

Povelja o osnovnim pravima EU iz 2000. godine takođe zabranjuje svaku diskriminaciju zasnovanu na osnovama kao što je pol, rasa, boja kože, etničko ili socijalno poreklo, genetske osobine, jezik, veroispovest ili uverenje, političko ili drugo mišljenje, pripadnost nacionalnoj manjini, svojini, individualnosti, godinama života ili polne orijentacije (čl. 21). Posebno se naglašava jednakost između muškaraca i žena u svim oblastima, uključujući zapošljavanje, rad i zaradu (čl. 23). Poveljom je dopušteno preduzimanje tzv. pozitivne diskriminacije, tj. preduzimanje mera kojima se daje određena prednost u korist pripadnika pola kod kojih je izražena manja zastupljenost u određenim oblastima, uključujući zapošljavanje i rad (čl. 23).

Izraz „jednak tretman“ definiše se različito u različitim instrumentima Zajednice. U Uputstvu br. 75/117 iz 1975. godine, jednako postupanje definisano je kao „eliminacija svake diskriminacije zasnovane na polu“. Uputstvo br. 76/207 iz 1976. godine, pruža sledeće definicije:

- neposredna diskriminacija: jedna osoba je tretirana nepovoljnije od ostalih na osnovu pola nego što bi bila u sličnoj situaciji;
- posredna diskriminacija: kada jedna naizgled neutralna odredba, kriterijum ili praksa može osobu jednog pola staviti u nepovoljniji položaj u odnosu na osobu drugog pola, osim ako ta odredba, kriterijum ili praksa nije objektivno opravdana legitimnim ciljem i predstavlja podesno i neophodno sredstvo za postizanje tog cilja;
- uznemiravanje: kada je nepoželjno ponašanje povezano sa polom osobe i koje se preduzima sa ciljem povrede dostojanstva te osobe i stvaranje zastrašujućeg, neprijateljskog, ponižavajućeg, degradirajućeg i uvredljivog okruženja;
- seksualno uznemiravanje: kada bilo koji oblik neželjenog verbalnog, neverbalnog ili fizičkog uznemiravanja polne prirode ima za cilj da stvori povredu dostojanstva ličnosti, a posebno da stvori zastrašujuće, neprijateljsko, ponižavajuće, degradirajuće i uvredljivo okruženje.

Uznemiravanje i seksualno uznemiravanje se u značenju Uputstva smatraju diskriminacijom na osnovu pola i stoga su zabranjeni.

Od navedenih uputstava iz oblasti jednakog tretmana, posebno je značajno *Uputstvo Saveta 2000/78/EZ od 27. novembra 2000. o ustanovljavanju opšteg*

okvira za jednak tretman u zapošljavanju i zanimanju. Njegova svrha je suzbijanje diskriminacije po osnovu vere ili uverenja, invalidnosti, starosti ili seksualne orijentacije, zaposlenja ili zanimanja. Direktna diskriminacija postoji kada se neko lice u uporedivoj situaciji tretira na nepovoljniji način u odnosu na ostala lica, iz navedenih razloga. Kod indirektna diskriminacije se radi o naizgled neutralnim odredbama, kriterijumima ili praksi, zbog čega neko lice ima nepovoljniji položaj u odnosu na druge, osim ako je ta odredba, kriterijum ili praksa objektivno opravdana legitimnim ciljem i sredstvima koja su odgovarajuća i neophodna za ostvarenje takvog cilja. Direktiva se naročito odnosi na:

- uslove pristupa zaposlenju, samozaposlenju ili zanimanju, uključujući kriterijume za izbor i regrutovanje, nezavisno od sektora delatnosti;
- pristup svim vrstama i nivoima stručnog rukovođenja, stručnog usavršavanja, daljeg profesionalnog obrazovanja, prekvalifikacije, uključujući iskustvo praktičnog rada;
- zaposlenost i uslove rada, uključujući otpuštanje i zarade;
- članstvo u organizaciji radnika ili poslodavaca ili u organizaciji čiji su članovi pripadnici određene profesije, uključujući koristi od članstva u takvim organizacijama.

Države članice mogu da zadrže nacionalne propise kod profesionalnih aktivnosti unutar crkve ili drugih javnih ili privatnih organizacija čije se delovanje zasniva na veri, gde različit tretman po osnovu vere neće predstavljati diskriminaciju. Da bi se obezbedio jednak tretman invalida, poslodavci su obavezni da preduzmu potrebne mere kako bi obezbedili odgovarajuće uslove za pristup radnom mestu, neophodne izmene na radnom mestu, itd.

Međutim, nacionalnim propisima se mogu predvideti slučajevi kada neće postojati diskriminacija po nekom od osnova. Tako, neće se smatrati da postoji diskriminacija po osnovu starosne dobi ako se za neki posao zahteva određeno profesionalno iskustvo ili se zbog dužine trajanja stručnog usavršavanja ne isplati primati lica kojima nedostaje kratak period vremena pre sticanja uslova na penziju. Takođe, neće se smatrati diskriminacijom i nejednako postupanje vezano za profesionalne aktivnosti u okviru crkava ili drugih verskih zajednica koje su zasnovane na veri ili ubeđenju. Crkva kao poslodavac ima pravo da od lica koje rade za nju zahteva punu lojalnost etosu organizacije jer se profesionalni i lični (verski) život ne razdvajaju na uobičajen način kao kod drugih poslova. Izuzetak od zabrane diskriminacije dozvoljen je i kod lica sa invaliditetom, pod uslovom da bi obaveza prilagođavanja radnog mesta za takvo lice dovela poslodavca do nesrazmerno velikih finansijskih opterećenja.

U nacionalnim propisima treba predvideti takve mere koje će zaštititi zaposlene od otpuštanja ili drugih neprijateljskih mera poslodavca, kao njegovu reakciju na žalbu zaposlenog na diskriminatorski tretman. Države članice u skladu sa svojom nacionalnom tradicijom i praksom treba da promovišu dijalog između socijalnih partnera u pogledu jednakog tretmana, uključujući nadzor nad praksom kod radnih mesta, kolektivne ugovore i istraživanje ili razmenu iskustava i dobre prakse. One takođe treba da ohrabre saradnju sa nevladinim organizacijama koje imaju legitiman interes da daju svoj doprinos borbi protiv diskriminacije.

Poseban deo uputstva se odnosi na Severnu Irsku, pa u cilju okončanja nedovoljne zastupljenosti neke od većih verskih zajednica u policijskoj službi te zemlje, uključujući i osoblje za podršku, neće postojati diskriminacija ako je nejednak tretman izričito predviđen u nacionalnom zakonodavstvu. Da bi se održala ravnoteža u zapošljavanju nastavnika u Severnoj Irskoj, dok traje pomirenje zbog istorijskih deoba između glavnih verskih zajednica, neće se kod zapošljavanja nastavnika pominjati diskriminacija po osnovu vere, kada je to izričito predviđeno nacionalnim zakonodavstvom.

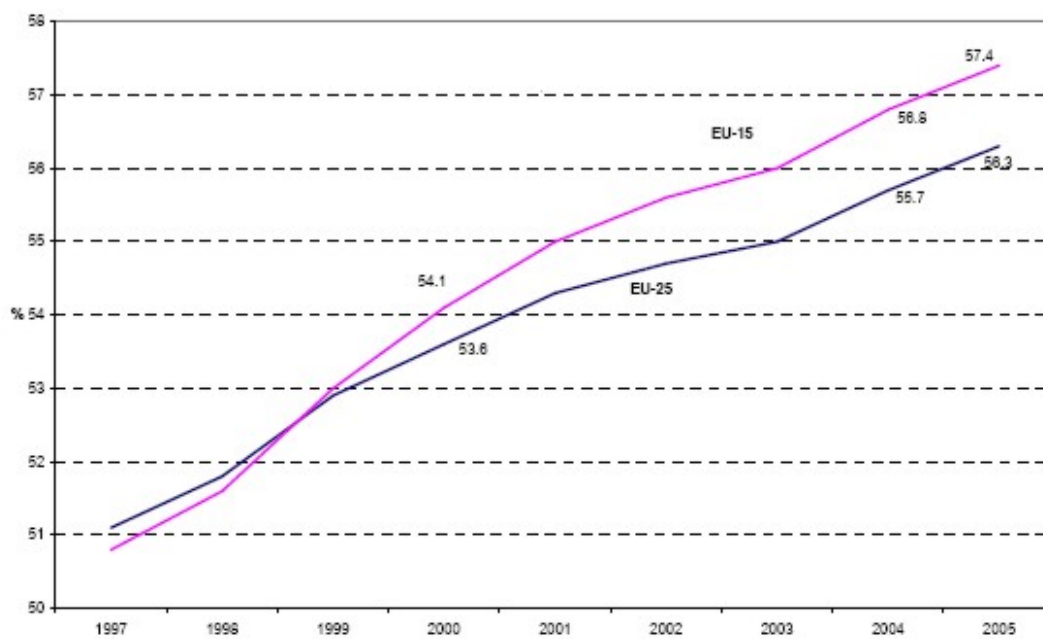
Države članice su obavezne da preduzmu mere radi uklanjanja svih zakona, drugih propisa ili administrativnih postupaka, koji nisu u skladu sa načelom jednakog tretmana. Svaka odredba u suprotnosti sa navedenim načelom, a koja se nalazi u ugovoru o radu, kolektivnom ugovoru, internom aktu poslodavca, propisu na osnovu koga posluju nezavisna zanimanja ili profesije ili organizacije radnika i poslodavaca su ništavne i moraju biti izmenjene. Države članice moraju da utvrde sankcije za one koji krše načelo jednakog tretmana i da vrše kontrolu primene. Sankcije mogu da obuhvate i nadoknadu štete oštećenim licima, a moraju biti efikasne, srazmerne i odvrćajuće.

U pogledu tereta dokazivanja, a shodno Uputstvu br. 97/80, države članice su dužne da osiguraju u svom radnom zakonodavstvu da tuženi poslodavac mora da dokazuje da se pridržavao načela jednakosti šansi i postupanja, kako bi sud ili drugi nadležni organ mogao da odluči da li je bilo povrede principa jednakog postupanja. Razlog za ovakvo rešenje leži u načelu socijalne pravde, jer bi oštećenom bilo veoma teško da dokaže postojanje diskriminacije.

Osim prethodnog, poseban značaj za sprovođenje principa jednakosti ima i *Uputstvo Saveta 2000/43/EZ od 29. juna 2000. za sprovođenje načela jednakog tretmana između lica, nezavisno od rase ili etničkog porekla*. Svrha uputstva je da se odredi okvir za suzbijanje diskriminacije po osnovu rase ili etničkog porekla, a jednak tretman znači da ne postoji direktna ili indirektna diskriminacija po navedenom osnovu. Uznemiravanje predstavlja diskriminaciju ako neželjeno

ponašanje koje je povezano sa rasom ili etničkim poreklom ima za cilj povredu dostojanstva lica i stvaranje okruženja straha, neprijateljstva, ponižavanja, degradacije i vređanja. Primenjuje se u oba sektora, privatni i javni, uključujući organe javne vlasti, u pogledu uslova za: pristup zaposlenju, samozaposlenju i zanimanju, uključujući kriterijume za izbor, za sve sektore delatnosti i na svim profesionalnim nivoima; pristup svim vrstama i nivoima stručnog rukovođenja, stručnog usavršavanja i obnavljanja veština, uključujući praktično radno iskustvo; zaposlenje i uslove rada, otkaz i plaćanje; članstvo i uključivanje u neku organizaciju radnika ili poslodavaca ili neku organizaciju čiji članovi obavljaju neku posebnu profesiju, uključujući koristi koje se pribavljaju od takvih organizacija; socijalnu zaštitu, uključujući socijalnu sigurnost i zdravstvenu zaštitu; socijalne pogodnosti; obrazovanje; pristup i snabdevanje robom i uslugama koje su na javnom raspolaganju, uključujući domaćinstva. Države članice ipak mogu da predvide različiti tretman koji neće predstavljati diskriminaciju po osnovu rase ili etničkog porekla, iz razloga prirode posebnih profesionalnih aktivnosti ili njihovih karakteristika. One treba, da shodno nacionalnoj tradiciji i praksi, preduzmu prikladne mere da promovišu socijalni dijalog između socijalnih partnera u pogledu jačanja jednakog tretmana, uključujući nadgledanje prakse na radnim mestima, kolektivne ugovore, kodekse ponašanja, istraživanja ili razmenu iskustava i dobre prakse. Socijalni partneri treba da se podstiču da unutar kolektivnog pregovaranja utvrde minimalne zahteve u ovoj oblasti. Takođe treba podsticati dijalog sa nevladinim organizacijama koje imaju legitiman interes da se bore protiv diskriminacije po osnovu rase i etničkog porekla. Države članice treba da osnuju telo ili tela koja će promovisati jednak tretman svih lica, bez diskriminacije po osnovu rase ili etničkog porekla. To može biti deo agencija na nacionalnom nivou čiji zadatak je odbrana ljudskih prava ili zaštita prava pojedinaca.

Odnos zaposlenih žena u EU starosti 15-64 godina, u periodu 1997-2005.



Srednjoročni cilj za 2005: 57% (Stokholm, 2001)

Dugoročni cilj za 2010: 60% (Lisabon, 2000)

Izvor: Eurostat, EU-LFS

VII RADNO VREME, NEDELJNI ODMOR, NOĆNI RAD I MATERINSKO ODSUSTVO

U pogledu radnog vremena, važne su dve preporuke. Prva datira od 22. jula 1975. godine i tiče se principa 40-očasovne radne sedmice i principa četvoronedeljnog „plaćenog godišnjeg odmora“. Druga preporuka datira od 10. decembra 1982. godine i odnosi se na starosno doba za penzionisanje. Ovom preporukom je Savet pozvao države članice da primene fleksibilno penzionisanje, tj. pravo na izbor kada će zaposleni biti penzionisan, kao jedan od ciljeva socijalne politike. Radnici koji su ostvarili penziju (starosnu) ne mogu biti isključeni iz bilo kog oblika plaćenog zaposlenja.

Ničanska Povelja o osnovnim pravima (2000), proklamuje da: „Svaki radnik ima pravo na ograničenje maksimalnih radnih sati, na dnevni i sedmični odmor, i na godišnji period plaćenog odsustva.“

U ovoj oblasti usvojeno je nekoliko uputstava. *Uputstvo Evropskog parlamenta i saveta 2003/88/EZ od 04. novembra 2003. godine o nekim aspektima organizacije radnog vremena*²⁷ Ovo Uputstvo je u značajnoj meri dopunilo i zamenilo

²⁷ Zakon o radu Srbije sadrži odredbe o radnom vremenu u članovima 50-63. Puno radno vreme iznosi 40 časova nedeljno, a opštim aktom može da se utvrdi kraće radno vreme, ali ne kraće od 36 časova nedeljno. Zaposlenom koji radi na naročito teškim, napornim i za zdravlje štetnim poslovima, na kojima i pored primene odgovarajućih mera bezbednosti i zaštite života i zdravlja na radu, sredstava i opreme za ličnu zaštitu na radu postoji povećano štetno dejstvo na zdravlje zaposlenog, radno vreme se skraćuje srazmerno štetnom dejstvu na zdravlje zaposlenog, a najviše do 10 časova nedeljno. Prekovremeni rad ne može da traje duže od osam časova nedeljno, niti duže od 4 časa dnevno po zaposlenom. Dežurstvo u zdravstvenim ustanovama, kao prekovremeni rad, uređuje se posebnim zakonom. Rad koji se obavlja u vremenu od 22 časa do 6 časova narednog dana smatra se radom noću. Zaposlenom koji radi noći najmanje tri časa svakog radnog dana ili trećinu punog radnog vremena u toku jedne nedelje, poslodavac je dužan da obezbedi obavljanje poslova u toku dana ukoliko bi takav rad mogao da pogorša njegovo zdravstveno stanje. Pre uvođenja noćnog rada se mora tražiti mišljenje sindikata o merama bezbednosti i zaštite života i zdravlja na radu zaposlenih koji rad obavljaju noću. Zaposleni sa punim radnim vremenom ima pravo na odmor u toku dnevnog rada u trajanju od najmanje 30 minuta, a ako radi kraće od 6 časova, onda najmanje 15 minuta. Ako zaposleni radi najmanje 10 časova dnevno, onda ima pravo na odmor tokom rada od 45 minuta. Dnevni odmor je najmanje 12 časova neprekidno, nedeljni najmanje 24 časa, a godišnji najmanje 20 radnih dana. Po Zakonu o radu BiH „puno radno vrijeme zaposlenika traje najduže 40 sati sedmično... U slučaju više sile i iznenadnog povećanja obima posla, kao i u drugim slučajevima neophodne potrebe, zaposlenik, na zahtjev poslodavca, obavezan je da radi duže od punog radnog vremena, a najviše do 10 sati sedmično... Zaposlenik može dobrovoljno, na zahtjev poslodavca, raditi prekovremeno, i to u trajanju od još najviše 10 sati sedmično... Nije dozvoljen prekovremeni rad maloljetnih zaposlenika... Zabranjen je noćni rad maloljetnih zaposlenika. Za maloljetne zaposlenike u industriji, rad u vremenu između 19 sati uvečer i 7 sati ujutro idućeg dana, smatra se noćnim radom“. Zakonom o radu Hrvatske je pitanju radnog vremena posvećena glava VI, odnosno članovi 38-43. „Puno radno vrijeme ne smije biti duže od 40 sati tjedno. Ako zakonom, kolektivnim

Uputstvo br. 93/104 od 23. novembra 1993. godine, u pogledu nekih aspekata radnog vremena, u skladu sa minimalnim bezbednosnim i zdravstvenim zahtevima vezanih za organizaciju radnog vremena, a u pogledu perioda dnevnog odmora, pauze, nedeljnog odmora, maksimalnog sedmičnog radnog vremena, godišnjeg odmora i noćnog rada i rada u smenama.

Uputstvom 2003/88 određuju se minimalni bezbednosni i zdravstveni zahtevi za organizaciju radnog vremena. Primenjuje se na dnevni, nedeljni i godišnji odmor, pauze i maksimalno nedeljno radno vreme, neke aspekte noćnog rada, smenskog i prihvaćenog modela rada. Odnosi se na sve sektore, privatni i javni, a ne primenjuje se jedino na pomorce (postoji posebno, *Uputstvo Saveta 1999/63/EC od 21. juna 1999*, kojim se sprovodi Sporazum o organizaciji radnog vremena pomoraca, koji su 30. septembra 1998. godine zaključili Udruženje brodovlasnika EU - ECSA i Federacija sindikata transportnih radnika EU - FST).

Radno vreme je Uputstvom definisano kao period tokom kojeg radnik radi, na raspolaganju je poslodavcu i obavlja svoje aktivnosti ili dužnosti, u skladu sa nacionalnim pravom i/ili praksom.

Period odmora označava svaki period koji nije radno vreme.

Noćni rad označava:

- a) rad koji svaki radnik, tokom noći, obavlja najmanje tri sata kao deo normalnog dnevnog radnog vremena;
- b) odgovarajući rad tokom noćnog perioda koji radnik obavlja kao određeni odnos prema njegovom dnevnom radu, definisan u skladu sa interesima države članice (nacionalnim zakonodavstvom ili kolektivnim ugovorima, odnosno ugovorima zaključenim između dve strane u industriji, na nacionalnom ili regionalnom nivou).

Rad u smenama znači svaki metod organizacije rada u smenama, pomoću koga radnik sledi bilo kog drugog na istom radnom mestu, u skladu sa određenim obrascem, uključujući obrazac rotiranja, koji može biti neprekidan ili sa prekidima, iziskujući potrebu da radnik radi u različito vreme tokom određenog perioda dana ili noći;

Smenski radnik je svaki radnik čiji je rad deo rasporeda smenskog rada;

ugovorom, sporazumom sklopljenim između radničkog vijeća i poslodavca ili ugovorom o radu, nije određeno radno vrijeme, smatra se da je puno radno vrijeme 40 sati tjedno..."

Pokretan radnik označava svakog radnika koji je zaposlen kao član putujućeg ili letačkog osoblja koje obavlja transportne usluge za putnike ili robu na putevima, u vazduhu ili na unutrašnjim plovnim putevima;

Odgovarajući odmor znači da radnik ima redovan period odmora, čija se dužina izražava u jedinicama vremena i čija je dužina dovoljno duga i neprekidna da obezbedi da zamor ili drugi uzroci ne dovedu do povreda tog, nekog drugog radnika ili ostalih lica i da ne oštete njegovo zdravlje, bilo u kraćem ili dužem vremenskom periodu.

Noćno vreme znači svaki period koji nije kraći od 7 sati, a koji mora u svakom slučaju uključiti vreme od ponoći pa do 5 časova narednog dana. Radniku se mora obezbediti minimalno 11 sati odmora za 24 časovni period. Ako je radni dan duži od 6 sati, mora se obezbediti pauza u skladu sa kolektivnim ugovorom ili zakonom (u odsustvu kolektivnog ugovora). Prosečno nedeljno radno vreme, uključujući i prekovremene sate ne sme da pređe 48 časova. Minimalni plaćeni godišnji odmor ne može biti kraći od 4 nedelje. Noćni rad ne sme da pređe 8 sati u 24-časovnom periodu. Noćni radnici imaju pravo na besplatan lekarski pregled pre početka rada i kasnije u redovnim periodima. Odstupanja od odredbi uputstva su dopuštena kod radnika sa ovlašćenjem donošenja odluka, porodičnih radnika ili radnika koji služe pri verskim ceremonijama u crkvama i u verskim zajednicama; ako je mesto rada drugačije od mesta stanovanja radnika; kod delatnosti koje uključuju potrebu za neprekidnim odvijanjem proizvodnje ili usluga, naročito na mestima recepcionara, zdravstvenog osoblja u bolnicama i sličnim ustanovama, čuvara, radnika na dokovima ili aerodromima, štampi, televiziji, radiju, kinematografiji, poštanskim i telekomunikacionim uslugama, protivpožarnoj zaštiti, proizvodnji, prometu ili raspodeli gasa, vode ili električne energije, industriji gde ne sme biti prekida zbog tehničkih razloga, istraživačkim i razvojnim aktivnostima, poljoprivredi i saobraćaju.

Uputstvo Saveta 2000/79/EZ od 27. novembra 2000 u vezi sa Evropskim sporazumom o organizaciji radnog vremena mobilnih radnika u civilnom vazduhoplovstvu, zaključenim od Udruženja evropskih vazduhoplova, Evropske saobraćajne federacije radnika, Evropskog udruženja pilota, Evropskog regionalnog udruženja vazduhoplova i Međunarodnog udruženja avio prevoznika ima za cilj sprovođenje Evropskog sporazuma o organizaciji radnog vremena mobilnog osoblja u civilnom vazduhoplovstvu. Radnim vremenom se smatra vreme u kome radnik radi po nalogu poslodavca i obavlja svoje aktivnosti ili dužnosti. Mobilno osoblje označava članove posade u civilnom avionu. Blok vreme leta označava vreme između prvog kretanja aviona sa parkirališta radi uzletanja, pa sve do zaustavljanja mašine. Mobilno osoblje ima pravo na plaćeni godišnji odmor najmanje 4 nedelje, plaćeni

lekarski pregled pre dodele zadatka i potom u redovnim vremenskim periodima, bezbednosnu i zdravstvenu zaštitu koja odgovara prirodi njihovog rada. Maksimalno godišnje radno vreme, uključujući neke elemente čekanja na vršenje dužnosti se određuje nacionalnim zakonodavstvom, pri čemu ga treba ograničiti na 2000 sati, a u okviru njega blok vreme letenja ne sme da pređe 900 časova. Mobilnom osoblju se mora dati 7 slobodnih dana u svakom kalendarskom mesecu, odnosno najmanje 96 slobodnih dana u svakoj kalendarskoj godini.

Uputstvo Evropskog parlamenta i Saveta 2000/34/EZ od 22. juna 2000, kojim se menja uputstvo saveta 93/104/EZ o nekim aspektima organizacije radnog vremena za sektore i delatnosti koje su isključene iz Uputstva. Uputstvo se primenjuje na sve sektore delatnosti, javne i privatne, u skladu sa uputstvom 89/391 EEZ, osim na mornare, za koje je doneta posebna direktiva. U njoj su sadržane definicije „mobilnog radnika“, pod kojim se podrazumeva svaki radnik koji je zaposlen kao član putujućeg ili letačkog osoblja u preduzeću koje obavlja transportne usluge za putnike ili prevoz robe drumom, vazduhom ili unutrašnjim vodenim putevima; „offshore rad“ označav rad koji se uglavnom obavlja na ili sa *off shore* platformi (uključujući platforme sa bušotinama), direktno ili indirektno u vezi sa istraživanjem, vađenjem ili iskorišćavanjem mineralnih resursa, uključujući hidrokarbonate i ronjenje koje je povezano sa takvim aktivnostima, da li na *off shore* platformi ili na brodu. „Dovoljan odmor“ znači da radnici imaju redovne periode za odmor, čije trajanje je izraženo u jedinici vremena i koji su dovoljno dugi i neprekidni da osiguraju da premor ili nepravilni ritam rada neće dovesti do povreda tih radnika, njihovih kolega ili drugih lica i da neće biti štete po njihovo zdravlje u kratkom ili dužem vremenskom periodu. U toku 24 sata ne sme se raditi duže od 14 sati, a u periodu od 7 dana ne duže od 72 sata, odnosno period odmora ne sme biti kraći od 10 sati u periodu od 24 sata, odnosno 72 sati u toku jedne nedelje. Period odmora može biti podeljen na 2 dela, pri čemu jedan mora trajati najkraće 6 sati.

Roditeljsko odsustvo uvedeno je *Uputstvom 96/34/EC od 3. juna 1996. godine.* Uputstvo je doneto na osnovu okvirnog sporazuma zaključenog između reprezentativnih udruženja poslodavaca (UNICE, CEEP) i sindikata (ETUC), 14. decembra 1995. godine. Okvirni sporazum ustanovljava minimalne zahteve u pogledu roditeljskog odsustva i vremena odsustva sa rada na osnovu više sile (*force majeure*), kao važnog sredstva za usklađivanje radnog i porodičnog života i unapređenje jednakih mogućnosti i tretmana između muškraca i žena. S obzirom da se radi o okvirnom sporazumu, države članice i socijalni partneri su ti koji moraju da stvore uslove i detaljnija pravila za primenu, uzimajući u obzir situaciju u svakoj državi članici.

Sporazum daje radnicima i radnicama individualno pravo na roditeljsko odsustvo iz razloga rođenja ili usvojenja deteta, u trajanju od najmanje tri meseca, radi ostvarenja prava na brigu o detetu - do određene starosne granice od 8 godina, koju treba da definiše svaka država članica i/ili uprava i radnici.

Uslovi i pojedivosti pod kojima se može tražiti roditeljsko odsustvo moraju biti definisani zakonom ili kolektivnim ugovorom u državi članici, u minimumu utvrđenim sporazumom.

Da bi se osiguralo da radnici mogu koristiti svoje pravo na roditeljsko odsustvo, države članice i/ili uprava i radnici moraju preduzeti neophodne mere da zaštite radnike od otkaza na osnovu traženja ili korišćenja roditeljskog odsustva, u skladu sa nacionalnim pravom, kolektivnim ugovorima ili praksom. Po okončanju roditeljskog odsustva, radnik ima pravo da se vrati na isti posao ili, ako to nije moguće, na jednak ili sličan posao, u skladu sa svojim ugovorom o radu ili radnim odnosom.

Sporazumom je takođe predviđeno da države članice i/ili uprava i radnici moraju preduzeti neophodne mere da bi se radnicima, u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom, kolektivnim ugovorima i/ili praksom, iz razloga više sile, dalo pravo da odsustvuju sa rada. Razlozi su vezani za hitan porodični razlog u slučaju bolesti ili nesrećnog slučaja koji prisustvo radnika čini neophodnim.

Zaštita materinstva

Uputstvo br. 92/85 od 19. oktobra 1992. godine zasnovano je na čl. 137 Ugovora o osnivanju evropskih zajednica. Svrha Uputstva je da sprovede mere koje unapređuju bezbednost i zdravlje na radu trudnica ili radnica koje su se skoro porodile ili koje doje decu. Uputstvo predviđa nekoliko zaštitnih mera:

- za sve aktivnosti koje mogu da uključuju posebne rizike od izlaganja agensima, procesima ili uslovima rada koji mogu biti rizik po bezbednost i zdravlje i koji mogu imati bilo koji efekat na trudnoću ili dojenje, poslodavac mora proceniti prirodu, stepen i trajanje izloženosti pre nego što proceni koje mere moraju biti preduzete. Poslodavac mora preduzeti neophodne mere u cilju obezbeđivanja, putem privremenog prilagođavanja uslova rada radniku u pitanju, da izlaganje radnika tim rizicima bude izbegnuto. Ako to nije moguće, poslodavac mora preduzeti neophodne mere za premeštanje tog radnika na drugi posao. Ukoliko premeštaj nije moguć ili objektivno nije izvodljivo ili nije razumno to učiniti, dotičnog radnika je moguće otpustiti, u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom ili praksom. To podrazumeva zadržavanje zarade i/ili davanje odgovarajuće naknade;
- alternativa noćnom radu, tj. transfer ka dnevnom radu, prestanak rada ili produženje porodiljskog odsustva;
- neprekidno trajanje porodiljskog odsustva od najmanje četrnaest sedmica, određenog pre i/ili posle porođaja. Ovo odsustvo mora da uključuje i obavezno odsustvo od najmanje dve sedmice pre i/ili posle porođaja.
- zabrana otpuštanja tokom perioda od početka trudnoće do kraja porodiljskog odsustva. Ukoliko je radnik otpušten tokom tog perioda, poslodavac u pismenom obliku mora da obrazloži razloge za otkaz.

Član 10 daje Uputstvu direktno dejstvo. To znači da pojedinac, u odsustvu mera preduzetih od strane države članice u cilju garantovanja ovih prava, može da se pred nacionalnim sudom direktno pozove na odredbe Uputstva protiv vlasti te države.

Tabela 1 - Zaposleni starosti 15 i više, 2007.

	Broj zaposlenih (1000)			Uobičajen broj radnih sati tokom sedmice						% zaposlenih sa ugovorom o radu na određeno vreme		
	Ukupno	Muš.	Žene	Ukupno	Muš.	Žene	Ukupno	Muš.	Žene	Ukupno	Muš.	Žene
EU-27	181558	96657	84900	40.5	41.3	39.3	20.2	19.2	20.4	14.5	13.9	15.2
EA13	116713	62914	53800	39.9	40.6	38.7	20.1	19.2	20.3	16.8	15.9	17.7
EA15	117148	63155	53993	39.9	40.6	38.7	20.1	19.2	20.3	16.7	15.9	17.7
BE	3 731	2018	1713	39.2	39.8	37.9	23.8	24.3	23.6	8.6	6.8	10.8
BG	2 849	1471	1378	41.5	41.8	41.1	20.7	21.5	20.3	5.2	5.0	5.5
CZ	4 125	2233	1893	41.4	40.5	40.5	22.7	21.8	23.0	8.6	7.3	10.2
DK	2 550	1309	1241	39.4	40.3	38.2	20.0	15.4	21.8	8.7	7.6	10.0
DE	33649	17788	15860	40.3	40.7	39.6	18.0	16.6	18.3	14.6	14.7	14.5
EE	597	289	308	40.9	41.6	40.3	20.9	20.9	21.0	2.1	2.7	1.6
IE	1 749	906	843	38.9	40.2	37.0	18.9	19.7	18.7	7.3	6.0	8.6
EL	2 899	1692	1207	40.6	41.5	39.3	20.3	21.4	19.9	10.9	9.3	13.1
ES	16760	9522	7238	40.8	41.5	39.6	19.4	19.3	19.4	31.7	30.6	33.1
FR	22862	11147	11147	39.2	40.0	38.1	23.5	22.5	23.7	14.4	13.3	15.4
IT	17167	9834	7333	39.2	40.5	36.9	22.0	22.4	21.9	13.2	11.2	15.9
CY	301	155	146	40.1	40.4	39.6	21.1	20.4	21.3	13.2	7.6	19.2
LV	998	498	499	41.7	42.4	40.9	21.2	21.5	21.0	4.2	5.5	2.9
LT	1324	651	673	39.8	40.3	39.4	21.9	21.5	22.1	3.5	4.9	2.3
LU	188	104	84	39.9	39.9	39.8	22.2	25.6	21.9	6.8	6.2	7.6
HU	3440	1820	1620	40.7	41.1	40.1	23.9	24.1	23.8	7.3	7.7	6.8
MT	134	87	47	40.4	41.1	38.8	21.4	21.5	21.4	5.2	3.7	8.0
NL	7 349	3902	3447	38.9	39.1	38.1	19.5	19.0	19.7	18.1	16.6	19.7
AT	3450	1854	1596	42.4	43.0	41.1	20.8	18.8	21.1	8.9	8.8	9.0
PL	11665	6258	5407	41.3	42.7	39.5	22.7	23.0	22.5	28.2	28.4	27.9
PT	3 902	2061	1841	40.2	40.9	39.3	19.8	20.4	19.7	22.4	21.8	23.0
RO	6197	3376	2821	41.3	41.6	41.0	26.7	27.9	26.0	1.6	1.7	1.5
SI	829	442	387	41.4	41.9	40.9	19.1	19.0	19.2	18.5	16.5	20.8
SK	2 044	1092	952	40.9	41.4	40.2	21.8	22.3	21.6	5.1	4.9	5.3
FI	2 178	1075	1103	39.2	40.1	38.2	20.2	19.5	20.5	15.9	12.4	19.4
SE	4 059	2034	2025	39.9	39.9	39.8	25.4	21.9	26.4	17.5	15.0	19.9
UK	24561	12471	12090	42.5	44.0	40.1	19.1	18.2	19.4	5.8	5.2	6.4
HR	1266	694	572	41.4	41.9	40.8	21.3	22.0	21.0	12.6	12.2	13.2
TR	12333	9651	2682	52.6	53.6	48.8	20.5	21.4	19.5	12.6	12.6	12.4
NO	2 239	1140	1099	38.6	39.0	38.0	19.4	16.8	20.2	9.6	7.6	11.7
EEA30	183797	97797	86000	40.5	41.3	39.3	20.2	19.2	20.4	14.4	13.8	15.1
CH	3456	1853	1603	41.0	41.2	40.4	20.9	22.8	20.5	12.9	12.7	13.1

Izvor:

EUROSTAT,

EU-LFS

VIII BEZBEDNOST I ZDRAVLJE NA RADU

Osnivački ugovori, u početku, nisu davali Zajednicama važnije nadležnosti u pogledu bezbednosti i zdravlja. Pariskim ugovorom, kojim je osnovana Evropska zajednica za uglj i čelik (1951), za jedan od njegovih ciljeva utvrđeno je i unapređenje uslova rada i života radnika u industriji uglja i čelika (čl. 3(e)). Ugovor o osnivanju Evropske zajednice za atomsku energiju (Euratom), eksplicitno predviđa da je Zajednica dužna da utvrdi osnovne standarde za zaštitu zdravlja i bezbednosti zaposlenih i javnosti uopšte od opasnosti usled jonizujućeg zračenja. Ova obaveza detaljnije je uređena Uputstvom br. 80/836 od 15. jula 1980. godine.

Upkos činjenici da institucije Zajednice imaju samo ograničenu nadležnost u oblasti zdravlja i bezbednosti, veoma velik broj važnih inicijativa bio je preduzet u okviru čl. 100 Ugovora o osnivanju, tj. u oblasti približavanja prava. Tako, u rezoluciji od 21. januara 1974. godine, Savet je potvrdio potrebu ustanovljavanja akcionog programa za radnike u cilju harmonizacije njihovih životnih i radnih uslova, sa posebnim naglaskom na obezbeđivanje sigurnih i zdravih uslova na radu.

Jedinstven evropski akt iz 1986. godine uvodi novi član, 118A Ugovora, kojim se jasno afirmišu nadležnosti zajednice u oblasti bezbednosti i zdravlja na radu.

Zbog toga je Komisija obavezana da ponudi jednu širu interpretaciju opštih nadležnosti datih Zajednici, u skladu sa čl. 71 Ugovora o osnivanju, i to u pogledu transporta. Naime, da predloži „bilo koje prikladne mere“. Na osnovu ove nadležnosti, usvojen je veliki broj važnih pravila i uputstava na osnovu člana 100 Ugovora o osnivanju, u cilju približavanja prava. Od svih donetih uputstava (preko pedeset), najznačajnije je, svakako, *Uputstvo br. 89/391 EEC o uvođenju mera podsticanja poboljšanja bezbednosti i zdravlja radnika na radu*, od 29. juna 1989. godine. Njegov značaj proizilazi iz toga što utvrđuje opšti okvir za regulisanje bezbednosti i zdravlja na radu.

Uputstvo 89/391 primenjuje se u svim delatnostima, kako javnim, tako i privatnim (industrija, poljoprivreda, trgovina, uprava, usluge, obrazovanje, kultura i sl), sa izuzetkom nekoliko posebnih delatnosti u uslugama civilne zaštite, kao što su oružane snage i policija. U duhu Uputstva, izraz *radnik* označava svaku osobu zaposlenu kod jednog poslodavca, uključujući lica na obuci i pripravnike, iz čega se vidi namera da se polje primene Uputstva postavi što šire. *Prevenција* označava sve korake i mere preduzete ili planirane na svim nivoima rada preduzete sa ciljem smanjenja profesionalnih rizika.

Obaveza je poslodavca da obezbedi sigurnost i zdravlje za radnike u pogledu svakog aspekta rada. Zemlja članica, pak, može poslodavca osloboditi ili mu ograničiti obaveze iz razloga više sile. Poslodavac mora preduzeti neophodne mere, uključujući sprečavanje profesionalnih rizika i obezbeđenje informisanja i obuke. Poslodavac snosi sve finansijske terete vezane za obezbeđenje bezbednosti, higijene i zdravlja na radu, i ni pod kojim uslovima ne sme uključivati zaposlene u snošenje troškova. Poslodavac, prilikom primene mera mora da se pridržava određenih principa.²⁸

Poslodavac je, osim toga, u obavezi da, uzimajući u obzir prirodu aktivnosti: proceni rizik i bezbednost i zdravlje radnika *inter alia* u odabiru opreme za rad, hemijskih supstanci ili upotrebljenih preparata; uzima u obzir sposobnosti radnika u pogledu bezbednosti i zdravlja prilikom poveravanja dužnosti; obezbedi da planiranje i uvođenje novih tehnologija bude predmet konsultacija sa radnicima i/ili njihovim predstavnicima; preduzme odgovarajuće korake ka osiguranju da jedino radnik koji je primio odgovarajuće instrukcije ima pristup području gde postoje ozbiljne i naročite opasnosti.

Na osnovu ovog Uputstva, radnici moraju primiti sve potrebne informacije u pogledu bezbednosti i zdravstvenih rizika, kao i u pogledu zaštitnih i preventivnih mera. Predstavnici zaposlenih moraju imati pristup proceni rizika i zaštitnim merama, kao i izveštajima koji su podneti u vezi s tim.

U skladu sa uputstvom 89/391, usvojeno je i više drugih.

Okvirni sporazum o stresu u vezi sa radom

²⁸ Ti principi su: izbegavanje rizika; procena rizika koji ne mogu biti izbegnuti; borba protiv uzroka rizika; prilagođavanje rada pojedincu, posebno u pogledu dizajniranja radnog mesta; prilagođavanje tehničkom napretku; zabrana opasnog bezopasnim ili manje opasnim; razvoj ukupne skladne politike prevencije u cilju pokrivanja tehnologije, organizacije rada, uslova rada, društvenih odnosa i uticaja faktora od značaja za radno okruženje; pružanje kolektivnih zaštitnih mera, prvenstveno preko individualnih zaštitnih mera; pružanje odgovarajućih instrukcija radnicima.

U oblasti bezbednosti i zdravlja na radu, posebno mesto u regulativi EU pripada stresu u vezi sa radom. Osmog oktobra 2004. godine socijalni partneri²⁹ potpisali su Okvirni sporazum o stresu u vezi sa radom, ustanovljavajući okvir unutar koga poslodavci i predstavnici radnika mogu da deluju u cilju prevencije, prepoznavanja i borbe protiv stresa povezanog sa radom.

Okvirnim sporazumom konstatuje se da stres potencijalno može da se desi na svakom radnom mestu i da pogodi svakog zaposlenog, bez obzira na veličinu kompanije, polje aktivnosti ili oblik ugovora o radu ili nekog drugog odnosa. Ukoliko se stres na radu (tretira), efikasnost i profesionalno zdravlje i bezbednost na radu mogu biti poboljšani, kao rezultat ekonomske i socijalne koristi za kompanije, radnike i društvo u celini. Cilj sporazuma je „povećanje opreza i razumevanja stresa u vezi sa radom između poslodavaca, radnika i njihovih predstavnika i usmeravanje njihove pažnje ka pokazateljima patnji radnika usled stresa.“ Sporazum ne pokriva nasilje, uznemiravanje i post-traumatski stres, pošto će ta pitanja biti predmet posebnih pregovora.

Stres u vezi sa radom određuje se kao **„stanje praćeno psihičkim, psihološkim ili društvenim nezadovoljstvom ili disfunkcijom koje dovodi do toga da se pojedinac oseća nemoćnim da premosti jaz sa zahtevima ili očekivanjima upravljanim ka njemu.“**

Stres na radu može biti prouzrokovan različitim faktorima, kao što je sadržaj posla, organizacija rada, radno okruženje ili loša komunikacija. S obzirom da pojedinci imaju različite nivoe tolerancije na stres, i njihova reakcija može biti različita u različitim periodima njihovih života. Faktori stresa moraju biti analizirani tokom prepoznavanja stresa, što uključuje:

- organizaciju rada, sa organizacijom vremena, nivoom autonomije, poklapanje između veština koje radnik poseduje i zahtevima posla, kao i radnim opterećenjem;
- uslove rada i okruženje, uključujući izloženost uvredljivom ponašanju, buci, toploti i opasnim materijama;
- komunikacione probleme, uključujući i nesigurnost u vezi toga šta se očekuje od nekog na radu, planovima sa radnicima ili detalja predstojećih promena i
- subjektivne faktore, kao što su emocionalni i socijalni pritisci, osećanje nesposobnosti da se izbori sa problemima, kao i nedostatka podrške.

²⁹ Ispred sindikata, Sporazum je potpisala Evropska konfederacija sindikata (ETUC), i Savet evropskog profesionalnog i upravljačkog osoblja (EUROCADRÉS), a za poslodavce Unija industrijskih i poslodavačkih konfederacija Evrope (UNICE), Evropska asocijacija zanatskih, malih i srednjih preduzeća (UEAPME), kao i Evropski centar za preduzeća sa javnim učešćem i preduzeća od opšteg ekonomskog interesa (CEEP).

Kada identifikuje stres u vezi sa radom, poslodavac mora preduzeti mere u cilju njihove prevencije, eliminacije ili smanjenja, sa učešćem i uz saradnju sa radnicima i njihovim predstavnicima. Poslodavčeva obaveza je da zaštiti profesionalno zdravlje i bezbednost svojih radnika, te da i stres uključi u rizik po bezbednost i zdravlje. Radnici imaju opštu obavezu da se pridržavaju mera koje je poslodavac preduzeo u cilju zaštite njihovog zdravlja i bezbednosti na radu.

Primer mera koje poslodavac može preduzeti protiv stresa:

- upravljačke i komunikacione mere, uključujući pojašnjenje ciljeva kompanije i pojedinačne uloge radnika;
- obuka upravljača i radnika u cilju veće obaveštenosti i razumevanja stresa, njegovih mogućih uzroka i načina suočavanja sa njim, ili kako se suočiti sa promenama i
- snabdevanje informacijama i savetovanje radnika i njihovih predstavnika, u skladu sa dometima uputstava EU, nacionalnih zakonodavstava, kolektivnim ugovorima i praksom u vezi ovog problema.

U oblast bezbednosti i zdravlja na radu spada i zaštita od uznemiravanja i nasilja na radnom mestu. Novi Okvirni sporazum o uznemiravanju i nasilju na radu potpisan je 26. aprila 2007. godine od strane socijalnih partnera: BUSINESSEUROPE, CEEP, UEAPME i ETUC. Socijalni partneri otvoreno su osudili uznemiravanje i nasilje na radu u svim njegovim oblicima i složili se da uznemiravanje i nasilje na radu potencijalno može da ugrozi svakog radnika i svako radno mesto.

U skladu sa uslovima Sporazuma, socijalni partneri su se složili da je neophodno ostvariti sledeće ciljeve:

- preduzeća moraju imati jasan stav da uznemiravanje i nasilje na radnom mestu neće biti tolerisani i moraju opisati postupak koji će biti primenjen ukoliko problem naraste;
- odgovornost za određivanje, procenu i nadzor nad primenom odgovarajućih mera počiva na poslodavcu, u konsultaciji sa radnicima i/ili njihovim predstavnicima;
- sređivanje zakonskih odredbi koje se tiču nasilja od strane trećih lica, ukoliko je to podesno.

Pojavni oblici uznemiravanja i nasilja na radu, saglasno Sporazumu, mogu biti:

- fizičko, psihološko i/ili seksualno uznemiravanje
- pojedinačni incidenti ili obrasci sistematskog ponašanja;

- između kolega, nadređenih i podređenih ili čak sa trećim stranama, kao što su klijenti, kupci, pacijenti ili studenti;
- asortiman ponašanja, od minornih slučajeva nepoštovanja do mnogo ozbiljnijih postupaka uznemiravanja i nasilja, uključujući i kriminalne napade.

Sporazum, na kraju, sugerše pogodne postupke koje treba preduzeti i koji uključuju kako neformalne, tako i formalne etape. Svaki postupak treba da uključuje sledeće mere:

- poverljiv postupak, u cilju zaštite dostojanstva svih uključenih strana;
- ograničeno obaveštavanje strana (jedino za potrebe postupka);
- garantovanje istraživanja pritužbi bez neprimerenog odlaganja;
- potvrđivanje da je pritužba poduprta detaljnim informacijama;
- učiniti jasnim da lažne optužbe neće biti tolerisane;
- ponuditi spoljnu pomoć u slučaju potrebe.

IX ZAŠTITA MLADIH NA RADU

Zaštita mladih na radu uređena je *Uputstvom Saveta 94/33/EZ od 22. juna 1994. godine o zaštiti mladih ljudi na radu*³⁰. Njome se zabranjuje rad dece, odnosno

³⁰ Članovi 84-88 Zakona o radu Srbije bave se zaštitom omladine, pa se tako utvrđuje da zaposleni mlađi od 18 godina života ne može da obavlja poslove koji predstavljaju naročito težak fizički rad, rad pod zemljom, pod vodom ili na velikoj visini, ako to uključuje izlaganje štetnom zračenju ili sredstvima koja su otrovna, kancerogena ili su pogodna da prouzrokuju nasledna oboljenja, rizik po zdravlje zbog hladnoće, toplote, buke ili vibracije i na onim poslovima koji bi na osnovu nalaza nadležnog zdravstvenog organa, mogli štetno i sa povećanim rizikom da utiču na njegovo zdravlje i život, imajući u vidu njegove psihofizičke sposobnosti. Dok navedena starosna grupa ne može da radi na pobrojanim poslovima,

određuje se minimalna starost za rad ili zaposlenje, koja ne može biti niža od starosti koja je potrebna da se u potpunosti završi obavezno školovanje ili 15 godina starosti u svakom slučaju. Države članice obezbeđuju u načelu da će poslodavci garantovati radne uslove shodno starosnoj dobi mladih radnika. Takva lica treba zaštititi od ekonomskog iskorišćavanja i svakog rada koji bi ugrozio njihovu bezbednost, fizičko ili mentalno zdravlje, moral ili društveni razvoj. Primenjuje se na lica ispod 18 godina starosti, koja imaju ugovor o radu ili radni odnos. Države članice mogu da predvide da se odredbe ne primenjuju u privatnim domaćinstvima ili radu kada se to ne smatra opasnim za mlade ljude u porodičnom preduzeću. Kod kulturnih, umetničkih, sportskih ili reklamnih priredbi je neophodno prethodno odobrenje nadležnog organa za angažovanje dece do 14 godina. Poslodavac mora da preduzme odgovarajuće mere na osnovu procene rizika. Države članice moraju ograničiti radno vreme dece na 8 sati dnevno i 40 nedeljno za kombinovani rad sa obukom; 2 sata po školskom danu i 12 sati nedeljno kada se rad odvija pored nastave u školi, pri čemu ni pod kojim uslovima rad ne sme da bude duži od 7 časova dnevno. Rad dece u periodu od 20 do 6 časova narednog dana treba zabraniti, a za adolescente zabrana treba da bude utvrđena za vremenski period od 22 časa prethodnog, do 6 časova sledećeg dana ili od 23 do 7 časova.³¹

X REORGANIZACIJA POSLODAVCA

Tokom 1970-tih, usvojena su tri uputstva koja su imala za cilj zaštitu radnika od funkcionisanja zajedničkog tržišta, odnosno da bi se sprečilo da radnici plate cenu ustanovljavanja zajedničkog, većeg tržišta. Drugim rečima, radnici moraju biti zaštićeni od socijalnih posledica takvog restruktuiranja. Ta uputstva tiču se kolektivnog

zaposleni koji su navršili 18, a nemaju još 21 godinu, mogu da rade na tim poslovima samo ukoliko poseduju nalaz nadležnog zdravstvenog organa kojim se utvrđuje da takav rad nije štetan za njegovo zdravlje. Pribavljanje pomenutog nalaza se vrši na trošak poslodavca. Lica mlađa od 18 godina života ne mogu imati duže puno radno vreme od 35 časova nedeljno, niti duže od 8 časova dnevno. To znači da je toj starosnoj kategoriji zabranjen prekovremeni rad i preraspodela radnog vremena, a isto tako im se zabranjuje rad noću, osim ukoliko se obavljaju poslovi u oblasti kulture, sporta, umetnosti i reklamne delatnosti, kao i kada je neophodno da se nastavi rad prekinut usled više sile (pod uslovom da rad traje određeno vreme i da je on započet bez odlaganja, a poslodavac nema na raspolaganju dovoljan broj punoletnih zaposlenih), u kom slučaju se mora obezbediti nadzor nad njegovim radom od strane punoletnog zaposlenog.

³¹ Pod adolescentima se u literaturi nazivaju lica različite starosne dobi, ali se najčešće pod ovim pojmom podrazumevaju lica starosti od 15 do 25 godina.

otpuštanja, prenošenja preduzeća ili njegovog dela i nesolventnosti poslodavca, odnosno, njima su obuhvaćeni načini reorganizacije poslodavca.

Reorganizacija poslodavca putem kolektivnog otpuštanja je jedan od načina da se izbegne insolventnost poslodavca. Ovoj meri poslodavci pribegavaju i u cilju povećanja svojih konkurentskih sposobnosti.

Prvi propis koji je donet u ovoj oblasti bilo je *Uputstvo br. 75/129 od 17. februara 1975. godine o približavanju prava država članica u pogledu kolektivnog otpuštanja*. Razlog za donošenje ovog uputstva bila je jedna holandsko-nemačka kompanija (AKZO), koja se našla u postupku restrukturiranja i trebala je da otpusti oko 5000 radnika. S obzirom da je ova kompanija imala više pomoćnih preduzeća u različitim zemljama Zajednice, imalo je smisla uporediti troškove otpuštanja u tim zemljama i izabrati za otkaz radnike iz zemalja gde su troškovi otpuštanja najniži. Kada je ova strategija postala očigledna, postalo je jasno da je to svojevrsno kršenje evropskih propisa i javila se potreba da se takve strategije ubuduće onemoguće, odnosno da se obezbedi minimalni nivo zaštite radnika u slučaju kolektivnog otpuštanja.

Ovo Uputstvo zamenjeno je *Uputstvom Saveta br. 92/56 od 24. juna 1992. godine*. Drugi oblici prestanka radnog odnosa na inicijativu poslodavca trebali su biti izjednačeni sa viškom i odredbe originalnog uputstva morale su biti pojašnjene i dopunjene u pogledu poslodavčevih obaveza da obavesti i konsultuje radničke predstavnike.

Oba ova uputstva su, međutim, iz razloga pojašnjenja i racionalnosti, učvršćena *Uputstvom Saveta br. 98/59 od 20. jula 1998. godine o približavanju prava država članica u pogledu kolektivnog otpuštanja*. Uputstvo je zasnovano na čl. 94. Ugovora o osnivanju Evropskih zajednica koji se odnosi na približavanje prava, a njime se utvrđuju minimalni standardi u pogledu kolektivnog otpuštanja. Države članice mogu svojim propisima i kolektivnim ugovorima da predvide i povoljnije uslove za radnike.

Kolektivnim otpuštanjem, u smislu Uputstva, smatra se otpuštanje zaposlenih od strane poslodavca u određenom vremenskom periodu i za određeni, minimalni, broj zaposlenih obuhvaćenih kolektivnim otpuštanjem. Razlozi za otpuštanje ne mogu biti u vezi sa ponašanjem zaposlenih. Uputstvo ne daje neku jasnu definiciju „viška“.

Da bi otpuštanje bilo kolektivno, njime (u zavisnosti od izbora svake države članice) mora biti obuhvaćeno u roku od 30 dana:

- najmanje 10 radnika u preduzeću koje normalno zapošljava više od 20 a manje od 100 radnika;

- najmanje 10% od broja radnika u preduzeću koje normalno zapošljava najmanje 100 ali ne više od 300 radnika;
- najmanje 30 radnika u preduzeću koje normalno zapošljava 300 i više radnika.

Takođe, o kolektivnom otpuštanju radiće se i onda kada poslodavac, u periodu od 90 dana, otpusti namanje 20 radnika, bez obzira na broj radnika koje normalno upošljava.

Uputstvo predviđa da će se kolektivnim otpuštanjem smatrati otkazi na inicijativu poslodavca (bez krivice zaposlenog), ako je njima pogođeno najmanje pet radnika. Ono se ne primenjuje na radnike koji imaju ugovore o radu zaključene na određeno vreme ili za obavljanje posebnih zadataka, a kolektivno otpuštanje se desilo pre isteka ugovorenog perioda ili pre završetka ugovora, na zaposlene u javnoj upravi ili u preduzećima u javnom vlasništvu, na posade pomorskih plovila i na radnike čije preduzeće je prestalo da posluje kao rezultat sudske odluke.

Kada poslodavac želi da pristupi masovnom otpuštanju, obavezan je da konsultuje predstavnike radnika, kako bi postigli odgovarajući dogovor. Na taj način treba razmotriti puteve i sredstva da se izbegne masovno otpuštanje ili bar umanjí broj radnika koji će time biti obuhvaćeni. Da bi omogućio predstavnicima radnika da učine konstruktivne predloge, poslodavac ih mora snabdeti relevantnim informacijama i, u svakom slučaju, dati im u pisanoj formi razloge za otpuštanje, broj radnika koji se otpuštaju, broj radnika koji je normalno zaposlen i period u kome radnici neće raditi. Kopiju svih dopisa poslodavac mora da dostavi nadležnom javnom organu. Prvi takav dopis je obaveštenje o nameravanom kolektivnom otpuštanju, gde je potrebno da poslodavac navede sve podatke u vezi sa tim, kao i o obavljenim konsultacijama sa predstavnicima radnika. Od trenutka dostave obaveštenja pa do preduzimanja otpuštanja mora da protekne najmanje 30 dana, s tim da države članice mogu nadležnom javnom organu da dozvole mogućnost smanjivanja ovog roka. Taj rok ne sme biti neiskorišćen, odnosno nadležni organ ne sme biti pasivan, već mora tražiti moguća rešenja za nastali problem. Ovaj organ, takođe, može i da produži ovakav rok kada on iznosi manje od 60 dana, ukoliko smatra da bi se moglo naći odgovarajuće rešenje. U tom slučaju, poslodavac se mora obavestiti o produženju roka i razlozima za to.³²

³² Zakon o radu Republike Srbije uređuje pitanje viška zaposlenih u članovima 153-160. Poslodavac je dužan da donese program rešavanja viška zaposlenih, kada dođe do prestanka potrebe za radom zaposlenih na neodređeno vreme, u okviru perioda od 30 dana, zbog tehnoloških, ekonomskih ili

U cilju harmonizacije pravila koja se primenjuju na kolektivno otpuštanje, legislativom se nastoji osigurati slična zaštita za radnika u državama članicama, kao i usklađivanje troškova preduzeća koje takva zaštitna pravila povlače.

Drugi vid reorganizacije poslodavca jeste putem prenosa preduzeća (ili njegovog dela). Još 1977. godine doneto je *Uputstvo br. 77/187 o zaštiti prava zaposlenih u slučaju transfera preduzeća, posla i dela posla*, koje je 1998. godine izmenjeno *Uputstvom 98/50*, u svetlu uticaja unutrašnjeg tržišta kao i zakonodavnih tendencija država članica u pogledu spašavanja preduzeća u slučaju ekonomskih teškoća. Potrebu da se donese novo uputstvo naročito je istakla praksa Suda pravde, tj. njegovo stvaralačko tumačenje Uputstva 77/187. Ovo uputstvo je, međutim, iz interesa jasnoće i racionalnosti, kodifikovano *Uputstvom Saveta 2001/23/EC* od 12. marta 2001. godine, koje je, takođe, zasnovano na čl. 94 Ugovora o osnivanju, a koji se odnosi na približavanje prava država članica.

organizacionih promena. Takav program poslodavac mora da donese i kada utvrdi da će doći do prestanka potrebe za radom najmanje 20 zaposlenih u okviru perioda od 90 dana, nezavisno od ukupnog broja zaposlenih. Pre donošenja programa poslodavac je dužan da sa reprezentativnim sindikatom kod poslodavca i republičkom organizacijom nadležnom za poslove zapošljavanja preduzme odgovarajuće mere za novo zapošljavanje viška zaposlenih. Zakon dalje navodi šta program naročito sadrži, a isti se mora dostaviti napred navedenim organizacijama u roku ne dužem od 8 dana od dana utvrđivanja predloga programa, radi davanja mišljenja. Rok za davanje mišljenja iznosi 15 dana.

U Zakonu o radu federacije Bosne i Hercegovine se članom 98 predviđa: „Poslodavac koji zapošljava više od 15 zaposlenika, a koji u periodu od naredna tri meseca ima namjeru da zbog ekonomskih, tehničkih ili organizacijskih razloga za više od 10% zaposlenika otkaze ugovore o radu, ali najmanje peterici zaposlenika, dužan se konsultirati sa vijećem zaposlenika, a ako kod poslodavca nije formirano vijeće zaposlenika, sa sindikatom koji predstavlja najmanje 10% zaposlenika“.

Zakon o radu Hrvatske ovo pitanje uređuje članovima 126 i 127 - Program zbrinjavanja viška radnika i Obvezni sadržaj programa zbrinjavanja viška radnika: „Poslodavac koji u razdoblju od 90 dana namjerava zbog gospodarskih, tehničkih ili organizacijskih razloga otkazati najmanje 20 ugovora o radu, dužan je izraditi program zbrinjavanja viška radnika. Pri izradi programa iz stavka 1. ovoga članka, poslodavac je dužan na način i pod uvjetima propisanim ovim Zakonom, savjetovati se s radničkim vijećem i nadležnom službom zapošljavanja. Poslodavac je dužan radničkom vijeću i nadležnoj službi zapošljavanja pravovremeno dostaviti u pisanom obliku odgovarajuće podatke, uključujući i razloge za namjeravane otkaze, o broju i vrsti radnika koji će vjerojatno biti obuhvaćeni te o roku u kojem namjerava otkazati ugovore o radu. Nadležna služba zapošljavanja o podacima iz stavka 3. ovoga članka dužna se očitovati u roku od osam dana od dana primitka podataka, a ako se u tome roku ne očituje smatra se da nema primjedbi i prijedloga. Prilikom utvrđivanja programa iz stavka 1. i 2. ovoga članka, poslodavac je dužan izjasniti se o mišljenjima i prijedlozima radničkoga vijeća i nadležne službe zapošljavanja u svezi s mjerama koje treba poduzeti da bi se spriječili ili na najmanju mjeru ograničili očekivani otkazi ugovora o radu te o mjerama ublažavanja štetnih posljedica otkaza ugovora o radu...“

Uputstvo se primenjuje na svaki prenos preduzeća, posla ili dela preduzeća ili posla na drugog poslodavca, kao rezultat zakonskog prenosa ili spajanja. Ovde se radi o prenosu privrednog lica koje zadržava svoj identitet, nezavisno od toga da li je delatnost glavna ili sporedna, da li su u pitanju javna ili privatna preduzeća, profitna ili neprofitna. Administrativna reorganizacija javnih upravnih vlasti ili prenos upravnih funkcija između javnih upravnih vlasti ne predstavlja prenos u smislu ove direktive, a primene nema ni kod pomorskih brodova. Zaposleni u preduzeću koje je preneto na drugog poslodavca zadržava ista prava i obaveze koje ima na osnovu ugovora o radu, a novi poslodavac mora da nastavi da poštuje zatečene odredbe do dana isteka kolektivnog ugovora ili stupanja na snagu drugog kolektivnog ugovora. Država članica vrši nadzor nad ispunjenjem toga prava, pri čemu prava i obaveze mogu trajati do isteka roka na koji je zaključen kolektivni ugovor, a država može da odredi da vremenski period u kome se obavlja nadzor ne može biti kraći od jedne godine. Sam prenos preduzeća ili njegovog dela ne sme biti razlog za otpuštanje radnika, ali se time ne sprečava otpuštanje zbog ekonomskih, tehničkih ili organizacionih razloga. Ako ugovor o radu bude otkazan jer prenos uvodi suštinske promene u uslovima rada na štetu zaposlenog, onda odgovornost za otkazivanje ugovora leži na poslodavcu. Radnici treba da se informišu i konsultuju o podacima ili predloženim podacima za prenos, razlozima, pravnim, ekonomskim i socijalnim posledicama prenosa za zaposlene i svim predviđenim merama za zaposlene, u pravo vreme, pre nego što se obavi prenos. Oni se informišu preko svojih predstavnika, koji zadržavaju taj položaj pod istim uslovima koji su postojali pre prenosa. Tamo gde nema predstavnika zaposlenih, zaposleni na koje se odnosi prenos moraju biti unapred obavesteni o svim napred navedenim pitanjima. Ukoliko država članica ne odluči na drugačiji način, prava zaposlenih po osnovu starosti, invalidnosti ili prava naslednika iz penzijskih šema koje su izvan državne šeme socijalne sigurnosti se ne menjaju prenosom poslodavca. Moraju se u nacionalne pravne sisteme uneti takve mere koje su neophodne da svi zaposleni i njihovi predstavnici koji smatraju da su im povređena prava koja proizilaze iz ove direktive imaju mogućnost da pokrenu sudski postupak posle obraćanja nadležnim organima, ukoliko oni postoje.³³

³³ U glavi X Zakona o radu, u članovima 147-152 obrađuju se prava zaposlenih kod promene poslodavca. U slučaju statusne promene, odnosno promene poslodavca, poslodavac sledbenik preuzima od poslodavca prethodnika opšti akt i sve ugovore o radu koji važe na dan promene poslodavca. Poslodavac prethodnik je dužan da poslodavca sledbenika potpuno i istinito obavesti o pravima i obavezama iz opšteg akta i ugovora o radu koji se prenose. O prenošenju ugovora o radu na poslodavca sledbenika zaposleni se obavestavaju pisanim putem od strane

Poslednji vid reorganizacije poslodavca je reorganizacija kojoj se pribegava u slučaju insolventnosti. Zaštita prava zaposlenih u ovom slučaju regulisana je *Uputstvom Saveta 80/987/EEZ od 20. oktobra 1980. godine o približavanju zakona država članica u vezi sa zaštitom zaposlenih u slučaju nesolventnosti njihovih poslodavaca*. Izmenjeno je *Uputstvom Evropskog saveta i Parlamenta 2002/74/EZ od 23. septembra 2002. godine o izmeni Uputstva 80/987/EEZ o približavanju zakona država članica u vezi sa zaštitom zaposlenih u slučaju nesolventnosti njihovih poslodavaca*. Uputstvo se odnosi na zahteve zaposlenih nastalih iz ugovora o radu prema poslodavcu koji se nalazi u stečaju. Ne primenjuje se na Grčku, s tim da će taj izuzetak biti ponovo razmatran ukoliko dođe do promene strukture poslova u tom regionu. Smatra se da je poslodavac u stečaju kada je postavljen zahtev za otvaranje postupka procene njegove imovine radi isplate dugova poveriocima ili je ustanovljeno

poslodavca prethodnika. Ukoliko zaposleni odbije prenos ugovora o radu ili se ne izjasni u roku od 5 radnih dana od dana dostavljanja obaveštenja, poslodavac prethodnik može da mu otkaze ugovor o radu. Poslodavac sledbenik je u obavezi da primenjuje opšti akt poslodavca prethodnika najmanje godinu dana od dana promene poslodavca, osim ukoliko pre istega tog roka istekne vreme na koje je zaključen kolektivni ugovor ili se zaključi novi kolektivni ugovor. Najmanje 15 dana pre promene poslodavca postoji obaveza poslodavca prethodnika i poslodavca sledbenika da obaveste reprezentativni sindikat kod poslodavca o datumu promene poslodavca, razlozima za promenu poslodavca, pravnim, ekonomskim i socijalnim posledicama promene poslodavca na položaj zaposlenih i merama koje služe za njihovo ublažavanje. U navedenom roku, poslodavci prethodnik i sledbenik su dužni da sa reprezentativnim sindikatom preduzmu mere za ublažavanje socijalno-ekonomskih posledica na položaj zaposlenih. Ako kod poslodavca ne postoji reprezentativni sindikat onda se zaposleni neposredno obaveštavaju o napred navedenim elementima. Istovetne odredbe se primenjuju i u slučaju promene vlasništva nad kapitalom privrednog društva ili drugog pravnog lica.

Članovi 136-138 Zakona o radu Hrvatske sadrže odredbe o prenošenju ugovora na novog poslodavca: „Ako se statusnom promjenom ili pravnim poslom na novog poslodavca prenese poduzeće ili dio poduzeća (pogon), na novog poslodavca prenose se i svi ugovori o radu radnika koji rade u poduzeću ili dijelu poduzeća koje je predmet prenošenja. Radnik čiji je ugovor o radu prenesen na način iz stavka 1. ovoga članka zadržava u svezi s otkazom, otkaznim rokovima, otpremninom i drugim pitanjima iz radnog odnosa sva prava koja je stekao do dana prenosa ugovora o radu. Poslodavac na kojeg se prenose ugovori o radu na način propisan stavkom 1. ovoga članka preuzima s danom prenošenja, u neizmijenjenom obliku i opsegu, sva prava i obveze iz prenesenog ugovora o radu. Poslodavac koji prenosi na novog poslodavca poduzeće ili dio poduzeća dužan je novog poslodavca potpuno i istinito izvijestiti o pravima radnika čiji se ugovori o radu prenose. Poslodavac je dužan o prenošenju ugovora o radu na novog poslodavca pisano obavijestiti radnika čiji se ugovor prenosi... Ako je poslodavac dužan pribaviti suglasnost radničkoga vijeća, sindikata, inspektora rada ili službe zapošljavanja za svoju odluku, radničko vijeće, sindikat, inspektor rada, odnosno služba zapošljavanja, dužna je u roku petnaest dana od dostave zahtjeva poslodavca očitovati se o davanju ili uskrati te suglasnosti, ako ovim Zakonom za određeni slučaj nije drukčije određeno. Ako u roku iz stavka 1. ovoga članka radničko vijeće, sindikat, inspektor rada, odnosno služba zapošljavanja, ne dostave poslodavcu svoje očitovanje o davanju ili uskrati suglasnosti, smatra se da su suglasni s odlukom poslodavca. Ako ovim ili drugim zakonom nije drukčije određeno, potraživanje iz radnog odnosa zastarijeva za tri godine.“

da se preduzeće konačno zatvara i da je raspoloživa imovina nedovoljna za otvaranje postupka. Države članice imaju mogućnost izbora ponuđenih varijanti u direktivi, da se datum za plaćanje zaposlenom računa dan kada je poslodavac postao platežno nesposoban, dan kada je zaposlenom dostavljeno obaveštenje o nesolventnosti poslodavca ili dan kada je poslodavac postao nesolventan ili dan prestanka ugovora o radu ili radnog odnosa, zbog nesolventnosti poslodavca. U prvom slučaju se zaposlenom garantuje pravo da zahteva isplatu zarade za poslednja tri meseca rada u okviru 6 meseci koji su prethodili danu utvrđivanja nesolventnosti poslodavca. U drugom slučaju radnik ima pravo na isplatu poslednja tri meseca rada koji su prethodili davanju obaveštenja o otkazu zbog nesolventnosti poslodavca. U trećem slučaju se garantuje isplata zarade za 18 meseci pre dana početka nesolventnosti poslodavca ili pre dana dobijanja otkaza iz istog razloga. U poslednjem slučaju države članice mogu da ograniče period isplate na 8 nedelja ili na nekoliko kraćih perioda, koji ne mogu ukupno da pređu 8 nedelja. One određuju detaljna pravila o organizaciji, finansiranju i delovanju garantnih institucija, vodeći računa posebno o tome da imovina institucije mora biti nezavisna od poslovnog kapitala poslodavca i da ne može biti pristupačna za postupak nesolventnosti, da poslodavci treba da daju svoj finansijski doprinos, osim kada je dati iznos u potpunosti pokriven od javnih vlasti i da odgovornost institucije ne sme da zavisi od toga da li su ili nisu ispunjene obaveze da se doprinese finansiranju. Države članice moraju preduzeti potrebne mere da osiguraju da neplaćanje obaveznih doprinosa od poslodavca, pre njegove nesolventnosti, neće ugroziti prava radnika u odnosu na osiguravajuću instituciju, ukoliko su od zarade zaposlenog odbijani doprinosi za ovu namenu. One preduzimaju mere za zaštitu interesa zaposlenih i lica koja su napustila preduzeće na dan utvrđivanja nesolventnosti, u pogledu njihovih prava na davanja po osnovu starosti, uključujući davanja naslednicima, po osnovu dopunskog penzijskog osiguranja na nivou kompanije ili iznad tog nivoa, koje ne pripada zakonskom sistemu socijalne sigurnosti.³⁴

³⁴ Glava IX Zakona o radu govori o potraživanju zaposlenih u slučaju stečajnog postupka, u članovima 124-126. Pravo na isplatu neisplaćenog potraživanja kod poslodavca nad kojim je pokrenut stečajni postupak ima zaposleni koji je bio u radnom odnosu na dan pokretanja stečajnog postupka i lica koje je bilo u radnom odnosu u periodu za koji se ostvaruju prava utvrđena ovim zakonom. Ako su potraživanja delimično isplaćena, onda zaposleni ima pravo na razliku do nivoa prava koje mu pripada po zakonu. To pravo obuhvata zarade i naknade zarade za vreme odsutnosti sa rada zbog privremene sprečenosti za rad po propisima o zdravstvenom osiguranju, koje je morao da isplati poslodavac, za poslednjih devet meseci pre pokretanja stečajnog postupka, naknadu štete za neiskorišćeni godišnji odmor krivicom poslodavca, za kalendarsku godinu u kojoj je pokrenut stečajni postupak (ako je pravo ostvareno pre pokretanja stečajnog postupka), otpremninu zbog odlaska u penziju u kalendarskoj godini u

XI FLEKSIBILNI OBLICI ZAPOŠLJAVANJA

Fleksibilni oblici zapošljavanja predstavljaju važan vid radnog angažovanja. Pod njima se podrazumeva svaki oblik radnog angažovanja koji nije „standardan“, tj. nije radni odnos na neodređeno vreme sa punim radnim vremenom. Iako pružaju neuporedivo manju sigurnost nego standardni oblik rada, neophodni su zato što poslodavcima daju mogućnost da se prilagođavaju promenama na tržištu, što pod određenim uslovima i u određenoj meri, može da dovede do veće zaposlenosti.

Jedan od najznačajnijih fleksibilnih oblika zapošljavanja je **rad na određeno vreme**. U pravu EU ovaj vid radnog angažovanja uređen je *Uputstvom Saveta br. 91/383/EZ o dopuni mera za podsticanje poboljšanja bezbednosti i zdravlja radnika na radu na određeno vreme ili privremenog radnog odnosa*, od 25. juna 1991. godine. Uputstvo je bazirano na članu 137 Ugovora o osnivanju EZ. Motivacija za donošenje Uputstva nalazila se u činjenici da je potražnja za oblicima zapošljavanja kao što su rad na određeno vreme i povremeni rad enormno porasli. Takođe, istraživanja su pokazala da su radnici angažovani na određeno vreme ili povremeno, naročito u određenim sektorima, izloženi povećanim rizicima od povređivanja i profesionalnih bolesti od ostalih radnika. Ti dodatni rizici povezani su sa nekim posebnim vidovima integracije novih radnika u preduzeće, a koji mogu biti smanjeni putem odgovarajućih odredaba o informisanosti i obuke pre početka zaposlenja.

Uputstvo se primenjuje na:

- *ugovore na određeno vreme*, zaključene neposredno između poslodavca i radnika, gde je završetak ustanovljen objektivnim uslovima, poput postizanja određenog roka, okončanja određenog posla ili pojave određenog slučaja;
- *povremeni radni odnos*, gde radnik radi pod kontrolom preduzeća ili ustanove.

kojoj je pokrenut stečajni postupak (ako je pravo ostvareno pre pokretanja stečajnog postupka) i naknadu štete na osnovu odluke suda donete u kalendarskoj godini u kojoj je pokrenut stečajni postupak, zbog povrede na radu ili profesionalnog oboljenja (pod uslovom da je ta odluka postala pravosnažna pre pokretanja stečajnog postupka). Pored nabrojanih prava, zaposleni ima pravo i na uplatu doprinosa za obavezno socijalno osiguranje. Zarada i naknada zarade, kao i naknada štete za neiskorišćeni godišnji odmor se isplaćuju u visini minimalne zarade. Otpremnina zbog odlaska u penziju se isplaćuje u visini tri prosečne zarade u privredi republike, a naknada štete po odluci suda u visini naknade koja je utvrđena sudskom odlukom.

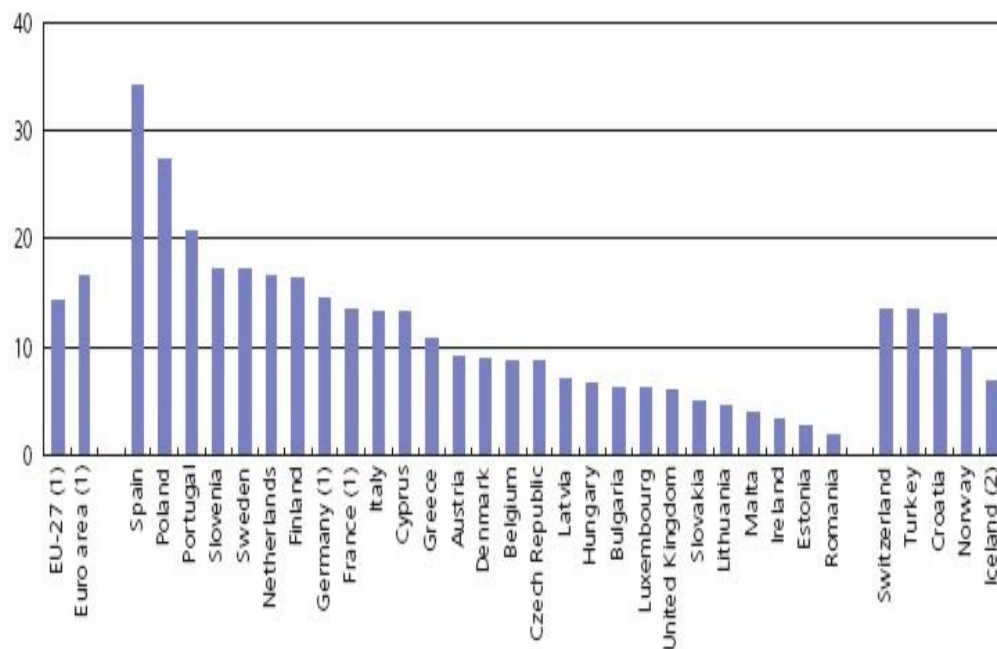
Svrha Uputstva je da se ovim radnicima obezbedi jednak nivo zaštite u pogledu bezbednosti i zdravlja na radu kao i ostalim zaposlenima u preduzeću ili ustanovi. Na ove kategorije radnika primenjuje se u potpunosti Okvirno uputstvo br. 89/391/EEZ od 12. juna 1989. godine, kao i pojedinačna uputstva u oblasti zdravlja i bezbednosti na radu i zahtevanim sposobnostima i veštinama.

Pre nego što radnik stupi na rad, on mora biti upoznat sa svim činjenicama koje su od značaja za njegovu bezbednost i zdravlje na radu, o zahtevanim sposobnostima i veštinama, potrebi upućivanja na prethodni lekarski pregled i o posebnim rizicima koji postoje na nekom radnom mestu. Države članice preduzimaju potrebne mere da bi ovakvi radnici dobili odgovarajuću obuku koja je prilagođena potrebama određenog radnog mesta.

Države članice dužne su da dostavljaju izveštaje Komisiji svakih pet godina o praktičnoj primeni ovog Uputstva, zaokružujući tačke gledišta i poslodavaca i zaposlenih. Komisija je dužna da podnese izveštaj Evropskom parlamentu, Savetu, Ekonomskom i socijalnom savetu, kao i Nadzornom komitetu za bezbednost, higijenu i zaštitu zdravlja na radu.

Odnos zaposlenih sa ugovornom na određeno vreme, 2006.

(% od ukupnog broja zaposlenih)



Izvor: EUROSTAT

Standardi vezani za nepuno radno vreme sadržani su i u Okvirnom kolektivnom ugovoru o radu na određeno vreme, zaključenom 18. marta 1999. godine. U cilju njegove primene, doneto je *Uputstvo Saveta br. 99/70, od 28. juna 1999. godine*. Ugovorne strane (ETUC, UNICE i CEEP) su se složile da će radni odnos na neodređeno vreme ostati opšta forma radnog odnosa između poslodavaca i radnika, ali i da ugovor o radu na određeno vreme, u određenim okolnostima, predstavlja potrebu i za poslodavce i za radnike. Prema tome, ugovor o radu na neodređeno vreme je pravilo, a na određeno vreme izuzetak, i tako se mora i tretirati, tj. može biti zaključen samo iz objektivnih razloga. Objektivnost mora biti tumačena u okviru ciljeva i rezultata koji se žele postići postignutim ugovorom. Drugim rečima, to će biti procenjivano po funkcionalnom kriterijumu, tj. kriterijumu koji je direktno povezan zadatkom i funkcijom zbog koje je zaposleni angažovan na privremenoj osnovi. Države članice, u cilju zloupotrebe ovakve vrste ugovora, mogu preduzeti odgovarajuće mere, kao što je traženje objektivnih razloga koji bi opravdali obnavljanje ugovora o radu na određeno vreme, određivanje ukupnog trajanja uzastopnih ugovora na određeno vreme, određivanje broja obnavljanja, itd. Na osnovu Okvirnog kolektivnog ugovora

države članice moraju da odrede i uslove pod kojima dolazi do preobražaja radnog odnosa na određeno vreme u radni odnos na neodređeno vreme. Ugovor predviđa i princip nediskriminacije, na osnovu koga radnik angažovan na određeno vreme ne sme zbog toga biti tretiran nepovoljnije od radnika na neodređeno vreme.

Nepuno radno vreme, kao fleksibilni oblik zapošljavanja, predstavljalo je deo posebnih nastojanja Komisije da uredi i ograniči upotrebu tzv. „atipičnog rada“. Ovaj oblik rada sve više je prepoznavan kao mogućnost za stvaranje zaposlenja. U isto vreme, uvidela se potreba da se odgovori na istovremene zahteve poslodavaca za većom fleksibilnošću, uprkos nastojanjima zaposlenih da usklade rad sa svojim porodičnim životom, a da sačuvaju sigurnost zaposlenja.

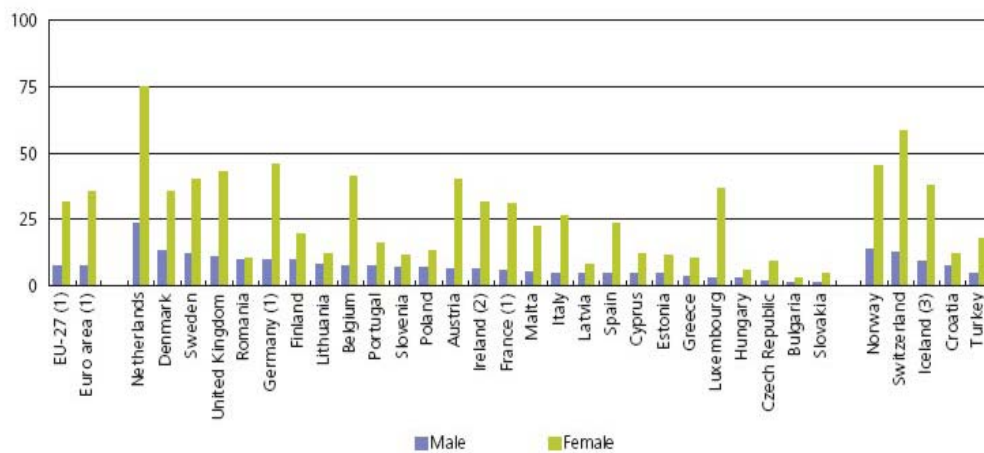
Komisija je, 1995. godine započela konsultacije o „fleksibilnosti u radnom vremenu i sigurnosti za radnike“, unutar okvira Mastrohtskog sporazuma o socijalnoj politici. Posle konsultacija, neki od socijalnih partnera su odlučili da započnu pregovore po ovom pitanju, 1996. godine. Tokom pregovora, Evropska konfederacija sindikata (ETUC) želela je da pregovore proširi na sve oblike atipičnog rada, dok je Unija industrijskih i poslodavačkih konfederacija Evrope (UNICE) smatrala da to obuhvata različite oblike rada, koji zahtevaju odgovarajuću pažnju. Drugim rečima, pregovore je htela da zadrži samo na pitanje nepunog radnog vremena. Sporazum je, napokon, postignut 6. juna 1997. godine, zaključenjem Okvirnog kolektivnog ugovora o radu radnika sa nepunim radnim vremenom.

Ovaj ugovor uređen je *Uputstvom br. 97/81 od 15. decembra 1997. godine*. Svrha Uputstva je sprovođenje okvirnog sporazuma o radu sa nepunim radnim vremenom, koji je zaključen 6. juna 1997 između UNICE, CEEP i ETUC. Sporazum je doprinos ukupnoj evropskoj strategiji zapošljavanja, jer je rad sa nepunim radnim vremenom imao važan uticaj na zapošljavanje prethodnih godina. Ovaj oblik rada je veoma raširen u nekim sektorima i delatnostima, pa se sporazumom uspostavljaju opšti principi i minimalni zahtevi. Time se izražava volja socijalnih partnera da ukinu diskriminaciju ovakvih radnika i da se poboljša kvalitet rada, kao i da se omogući razvoj rada sa nepunim radnim vremenom na dobrovoljnoj osnovi i doprinese fleksibilnom organizovanju radnog vremena na način koji uzima u obzir potrebe i poslodavaca i radnika. Radnik sa nepunim radnim vremenom je onaj koji po nedeljnom ili godišnjem obračunu radi manje od normalnog radnog vremena, koje je predviđeno za radnike koji rade puno radno vreme. Za upoređenje se koriste radnici u istom preduzeću, a ako takvih nema, onda se kao referenca koristi kolektivni ugovor koji je u primeni, a ako

nema ni njega onda neki drugi kolektivni ugovor ili praksa. Takvi radnici ne smeju biti tretirani na nepovoljniji način od onih sa punim radnim vremenom.

Lica zaposlena sa nepunim radnim vremenom

(% od ukupnog broja zaposlenih)



Izvor: EUROSTAT

XI EVROPSKO KOLEKTIVNO RADNO PRAVO

1. Socijalni dijalog i evropsko kolektivno pregovaranje

Jedan od ključnih elemenata u evropskoj socijalnoj politici je unapređenje socijalnog dijaloga. To jasno proizilazi iz čl. 138 (1) Ugovora o osnivanju EU, u kome se kaže: „Komisija ima zadatak da unapređuje konsultacije između uprave i rada na nivou Unije i da preduzima sve relevantne mere u cilju potpomaganja njihovog dijaloga kroz obezbeđenje uravnotežene podrške partnerima.“ Izraz „socijalni dijalog“ očigledno uključuje kolektivno pregovaranje i zaključivanje sporazuma između socijalnih partnera.

Kolektivno pregovaranje na nivou EU, međutim, predstavlja složen problem, sa brojnim spornim pitanjima. Pre svega, postavlja se pitanje podele dužnosti između evropskog i nacionalnog nivoa. Za poslodavce je to isključivo pitanje nacionalnog nivoa, dok su sindikati mišljenja da je to pitanje na evropskom nivou, te da su minimalni evropski zahtevi neophodni. Osim toga, realnost je i odnos snaga između evropskih socijalnih partnera, tj. nedostatak snage evropskih sindikata da prisile poslodavce na pregovaranje. Manjak snage je, doduše, u velikoj meri nadoknađen političkim pritiscima od strane evropskih institucija, posebno od strane Evropske komisije. Namera Komisije je da socijalni partneri preuzmu kompletnu odgovornost za kolektivno pregovaranje.

Postoje dva značenja kolektivnog pregovaranja: šire i uže. U širem značenju, „kolektivno pregovaranje“ obuhvata sve vrste bipartitnih ili tripartitnih diskusija u vezi radnopravnih problema koje uključuju obe strane industrije i državne vlasti u cilju šireg razumevanja, odlučnosti, pripreme ili primene politike, pokušavajući da se postigne kompromis, ali ne nužno i obavezujući ugovor. U užem smislu, značenje kolektivnog pregovaranja fokusirano je na diskusije usmerene na postizanje sporazuma, bilo moralnog ili pravnog i obično ograničenog na industrijske strane.

Kolektivno pregovaranje ima različite funkcije: utvrđivanje zarada i uslova rada, rešavanje sporova i uređivanje odnosa između kolektivnih strana, itd. Ono je i oblik participacije zaposlenih.

Kolektivni ugovor je ugovor između jednog ili više poslodavaca ili poslodavačkih organizacija i jednog ili više sindikata, u vezi uslova rada i prava i obaveza ugovornih strana. Na evropskom nivou, ugovori mogu biti:

- evropski kompanijski ugovori;
- evropski industrijski ugovori;
- evropski multi-industrijski ugovori;
- evropski multi-regionalni ugovori.

Ugovorna strana kod evropskih kolektivnih ugovora može biti poslodavac, tj. evropska kompanija, ili evropska poslodavačka organizacija ili evropski sindikat, odnosno organizacija evropskih sindikata, bilo na regionalnom, sektorskom ili konfederalnom nivou. Ugovorne strane moraju imati potrebne kompetencije za zaključenje kolektivnog ugovora, tj. moraju imati izričit mandat od svojih članova za ono što rade.

Teritorijalno važenje ugovora ne mora obavezno biti ograničeno na države članice EU, jer neke od ugovornih strana, kao npr. Evropska konfederacija sindikata, mogu imati članove i izvan Unije. Personalno važenje zavisiće od sadržaja ugovora, odnosno, vrste poslodavaca i zaposlenih koj potpadaju pod teritorijalno ili profesionalno područje kolektivnog ugovora. Profesionalno područje određuje se po sektorima delatnosti za koje su socijalni partneri iz ugovora kompetentni. Takođe, ugovor se može ticati svih preduzeća koja deluju na zajedničkom tržištu i u tom kontekstu nije od uticaja da li su ona privatna ili javna. Jedino je važno da li utiču na funkcionisanje zajedničkog tržišta.

U pogledu trajanja ugovora, oni mogu biti zaključeni na određeno ili na neodređeno vreme.

2. Evropski savet zaposlenih - participacija

Najvažniji oblik učestvovanja zaposlenih u preduzeću odvija se preko Evropskog saveta zaposlenih (Societas Europaea, SE). Prve ideje o Savetu javile su se još 1970-tih godina. Pre nego što je usvojeno prvo uputstvo, 1994. godine, donete su dve rezolucije Evropskog parlamenta, 1989. i 1991. godine, koje su joj poslužile kao osnova.

*Uputstvo Saveta 94/45/EZ od 22.septembra 1994 o ustanovljenju Evropskog saveta zaposlenih ili postupku za obaveštavanje ili konsultovanje zaposlenih u preduzećima ili grupama preduzeća koja deluju na teritoriji Zajednice*³⁵ ima za cilj unapređenje prava radnika na obaveštavanje i konsultovanje u preduzećima i grupama preduzeća koja posluju na teritoriji Zajednice. Radi se o preduzećima koja imaju najmanje 1.000 zaposlenih u EU i najmanje 150 zaposlenih u svakoj od najmanje dve države članice. Grupa preduzeća takođe podrazumeva 1.000 zaposlenih u državama članicama, najmanje dve grupe preduzeća u različitim državama članicama i najmanje jednu grupu preduzeća sa najmanje 150 zaposlenih u jednoj državi članici i najmanje drugu grupu preduzeća sa najmanje 150 zaposlenih u drugoj državi članici. Ovde se pominju i kontrolisana preduzeća i ona druga koja ih kontrolišu, što znači preduzeća koji mogu vršiti dominantan uticaj na drugo preduzeće, bilo direktno ili indirektno, tako što:

- drže većinu upisanog kapitala, ili
- kontrolišu većinu glasova na osnovu posedovanja akcijskog kapitala preduzeća, ili
- mogu da imenuju više od polovine članova izvršnog, upravnog ili nadzornog odbora.

Za stvaranje uslova i sredstava neophodnih za osnivanje Evropskog saveta zaposlenih ili postupka obaveštavanja i konsultovanja odgovorna je centralna uprava. Ako ona nije postavljena u državi članici, onda je odgovoran agent centralnog predstavništva uprave, a ako nema ni njega, odgovornost preuzima uprava preduzeća ili grupe preduzeća. Centralna uprava može da ovo čini po sopstvenoj inicijativi, ali i na osnovu pisanog zahteva najmanje 100 zaposlenih ili njihovih predstavnika u najmanje

³⁵ Imajući u vidu da Srbija nije članica Evropske unije, logično je da u pozitivnim propisima nema odgovarajuće odredbe. U članu 205 Zakona o radu se navodi da zaposleni kod poslodavca koji zapošljava više od 50 radnika mogu da obrazuju savet zaposlenih, pri čemu se njegova funkcija ogleda u davanju mišljenja i učestvovanju u odlučivanju o ekonomskim i socijalnim pravima zaposlenih. I BiH kao nečlanica EU u svom zakonu ne pominje evropske savete zaposlenih, već samo u članovima 108 i 109 predviđa da „zaposlenici kod poslodavca koji redovno zapošljava najmanje 15 zaposlenika, imaju pravo da formiraju vijeće zaposlenika, koje će ih zastupati kod poslodavca u zaštiti njihovih prava i interesa... Vijeće zaposlenika formira se na zahtjev najmanje 20% zaposlenika ili sindikata.

Glava XVIII Zakona o radu Hrvatske, članovi 139-166 ima naziv sudjelovanje radnika u odlučivanju. „Radnici zaposleni kod poslodavca, koji zapošljava najmanje 20 radnika, osim radnika zaposlenih u tijelima državne uprave, imaju pravo sudjelovati u odlučivanju o pitanjima u svezi s njihovim gospodarskim i socijalnim pravima i interesima, na način i pod uvjetima propisanim ovim Zakonom.... Postupak utemeljenja radničkog vijeća pokreće se na prijedlog sindikata ili najmanje 10 posto radnika zaposlenih kod određenog poslodavca...”

dva preduzeća, u najmanje dve različite države. Osnivanje saveta zaposlenih se vrši u skladu sa sledećim smernicama:

- države članice određuju metod koji će se koristiti za izbor ili imenovanje članova posebnog pregovaračkog tela;

- posebno pregovaračko telo ima najmanje 3, a najviše 17 članova;

- u ovim izborima ili imenovanjima se mora obezbediti da svaka država članica u kojoj neko evropsko preduzeće ima jedan ili više pogona ili grupa preduzeća ili kontroliše jedno ili više preduzeća mora imati po jednog člana, te da postoje članovi zamenici u srazmeri sa brojem zaposlenih u preduzeću. O sastavu posebnog pregovaračkog tela se obaveštava centralna i lokalna uprava. To telo ima zadatak da odredi sa centralnom upravom, putem pisanog sporazuma, svrhu, sastav, funkciju i mandat evropskog saveta zaposlenih ili se dogovori za sprovođenje postupka za obaveštavanje i konsultovanje zaposlenih. Ono može sa najmanje dvotrećinskom većinom odlučiti da neće otvoriti pregovore ili da zatvori već otvorene pregovore. Novi zahtev za sastavljanje posebnog pregovaračkog tela može da se podnese najranije dve godine posle napred navedene odluke, ukoliko strane ne utvrde neki kraći vremenski period. Svi učinjeni troškovi padaju na teret centralne uprave, jer se tako stvaraju pretpostavke da se zadatak izvrši na primeren način. Centralna uprava i posebno pregovaračko telo moraju da pregovaraju u duhu saradnje, kako bi se dogovorili o detaljima sporazuma za sprovođenje obaveštavanja i konsultovanja zaposlenih. Oni treba da odrede:

- preduzeća ili grupe preduzeća na nivou Zajednice koja su pokrivena sporazumom;

- sastav evropskog saveta zaposlenih, broj članova, sedište i mandat;

- delovanje i postupak za obaveštavanje i konsultovanje evropskog saveta zaposlenih;

- mesto, učestalost i trajanje sastanaka evropskog saveta zaposlenih;

- finansijska i materijalna sredstva za rad saveta;

- trajanje sporazuma i postupak za njegovo ponovno pregovaranje.

Centralna uprava i posebno pregovaračko telo mogu odlučiti u pisanoj formi da ustanove jedan ili više postupaka obaveštavanja i konsultovanja umesto evropskog saveta zaposlenih.

Države članice obezbeđuju da članovi posebnih pregovaračkih tela ili evropskog saveta zaposlenih i svi eksperti koji im pomažu ne otkriju bilo koju informaciju, koja im je izričito data u poverenju. To isto važi i za predstavnike radnika, a

obaveza treba da se zadrži i posle isteka mandata. Svaka država članica može da predvidi u posebnim slučajevima i pod određenim uslovima utvrđenim nacionalnim zakonodavstvom, da centralna uprava koja se nalazi na njenoj teritoriji nije obavezana da prenese informacije koja je takve prirode da prema objektivnim kriterijumima može ozbiljno da šteti delovanju dotičnog preduzeća. Članovi posebnog pregovaračkog tela, članovi saveta i predstavnici zaposlenih u vršenju svojih funkcija uživaju istu zaštitu i garancije koje su obezbeđene za predstavnike zaposlenih nacionalnim zakonodavstvom ili praksom.

Dopunski zahtevi za evropski savet zaposlenih:

- nadležnost saveta se ograničava na obaveštavanje i konsultovanje o stvarima koje se tiču preduzeća ili grupe preduzeća sa delatnošću na teritoriji Zajednice;
- savet se sastoji od zaposlenih koji su izabrani ili imenovani od predstavnika zaposlenih, odnosno u njihovom odsustvu od strane svih zaposlenih;
- savet ima najmanje 3, a najviše 30 članova.

U izboru ili imenovanju članova saveta, mora se obezbediti da:

- svaka država članica bude zastupljena u savetu sa jednim članom;
- postoje članovi zamenici, u srazmeri sa brojem zaposlenih.

Posle 4 godine po osnivanju saveta treba ispitati da li treba otvoriti pregovore za zaključivanje sporazuma ili nastaviti sa primenom dopunskih zahteva. Savet ima pravo da se jednom godišnje sastane sa centralnom upravom, radi obaveštavanja i informisanja na osnovu izveštaja koji je savet uputio centralnoj upravi, a sastanku prisustvuju i lokalne uprave. Na sastanku se posebno raspravlja o strukturnoj, ekonomskoj i finansijskoj situaciji, mogućem poslovnom razvoju i proizvodnji i prodaji, situaciji i mogućem trendu zaposlenosti, investicijama i suštinskim promenama organizacije, uvođenju novih metoda rada ili proizvodnih postupaka, prenošenju proizvodnje, spajanju, zatvaranju preduzeća ili nekih njegovih delova i kolektivnom otpuštanju.³⁶

U momentu donošenja Uputstva, Velika Britanija i Severna Irska bile su izuzete od njegove primene, pošto nisu bile potpisnice socijalnog programa. Stoga je 15.

³⁶ Saveti uglavnom postoje u velikim preduzećima, pa do 5.000 zaposlenih saveti postoje u 23% preduzeća, od 5.000-10.000 u 43%, a u preduzećima sa više od 10.000 zaposlenih je 61,3%. Jedna studija Lajbnic univerziteta u Hanoveru je pokazala da se preduzeća sa savetom zaposlenih ređe zatvaraju. Studija je obuhvatila oko 1.000 prerađivačkih preduzeća sa najmanje 5 zaposlenih. Ukoliko deo koncerna raspolaže radničkim predstavništvom, onda je verovatnoća zatvaranja za 7% umanjena. Posebno se dobro pokazala praksa kada zajednički savet radnika koordinira delovanje lokalnih saveta.

decembra 1997. godine doneto *Uputstvo Saveta 97/74/EZ o proširenju dejstva Uputstva 94/45/EZ na Veliku Britaniju i Severnu Irsku*. Primenom Uputstva i na te članice poboljšava se funkcionisanje unutrašnjeg tržišta, a u izmenjenom uputstvu navedeno je da se povećao i maksimalni broj članova pregovaračkog tela sa 17 na 18, kako bi svaka članica imala svog predstavnika.

Osim pomenutog, 8. oktobra 2001. godine doneto je *Uputstvo Saveta 2001/86/EZ o dopuni Statuta evropskih kompanija u pogledu učešća zaposlenih*. Uputstvo uređuje učešće radnika u evropskim kompanijama, koje su predmet Uredbe 2157/2001 EZ. Pod učešćem radnika se podrazumeva svaki postupak, uključujući i obaveštavanje, konsultovanje i saodlučivanje, kroz koji radnici preko svojih predstavnika mogu uticati na donošenje odluka. Kada rukovodni ili upravni organ planira osnivanje evropske kompanije, kroz plan spajanja ili plan osnivanja holdinga ili društva kćeri, odnosno preobražaj takve kompanije, mora hitno da preduzme postupak pregovaranja sa predstavnicima radnika. Pregovaračko telo treba da se sastoji od prigodnog broja članova u svakoj državi članici, u zavisnosti koliko njih je zaposleno u svakoj od njih. Države članice utvrđuju postupak za izbor ili postavljenje članova pregovaračkog tela. To telo odlučuje apsolutnom većinom svojih članova ako ta većina predstavlja apsolutnu većinu radnika, a svaki član ima jedan glas. Ako bi pregovori imali za posledicu da se smanji pravo saodlučivanja, u tom slučaju se zahteva dvotrećinska većina glasova posebnog pregovaračkog tela koje predstavlja najmanje dve trećine radnika. Pregovori počinju obrazovanjem posebnog pregovaračkog tela i mogu da traju do 6 meseci. Pregovaračke strane se mogu dogovoriti da pregovori traju i do 1 godine. Države članice predviđaju obavezu članova pregovaračkog tima i angažovanih stručnjaka da ne prenose poverljive informacije trećim licima. Isto važi i za predstavnike radnika kod postupka konsultacija i informisanja. Predstavnici radnika uživaju istu zaštitu kao i predstavnici radnika prema nacionalnim pravnim propisima.

Osim ovog Uputstva, Savet je usvojio i *Pravilo 2157/2001 o Statutu evropskih kompanija*. Evropska preduzeća se mogu osnivati pod uslovima i na način koji je utvrđen Uredbom. Kapital preduzeća se deli na akcije, a ni jedan akcionar ne može biti obavezan na veći iznos od onog koji je upisan. Preduzeća imaju status pravnog lica, a učešće zaposlenih u njima se uređuje odredbama Uputstva 2001/86/EZ. Javne i privatne kompanije sa ograničenom odgovornošću osnovane po zakonu države članice, sa registrovanim kancelarijama i sedištim u Zajednici mogu da obrazuju holdinge, pri čemu one nastavljaju da postoje. Kapital evropskog preduzeća mora biti izražen u evrima (dakle i u onim državama članicama koje nisu prihvatile evro kao

sredstvo plaćanja), a upisani kapital ne sme biti manji od 120.000 evra. Ukoliko se za određenu vrstu aktivnosti zahteva veći upisani kapital, onda se to pravilo primenjuje i na evropska preduzeća. Ona se vode u skladu sa odredbama Uredbe, a ukoliko je njom izričito uređeno i u skladu sa njihovim statutima. Organi evropskog preduzeća su generalna skupština akcionara i nadzorni i upravni organ (dvostruki sistem) ili izvršni organ (jednostruki sistem), u zavisnosti od toga šta je predviđeno statutom. Dvostruki sistem - upravni organ je odgovoran za upravljanje preduzećem, a država članica može da propiše da je odgovornost direktora istovetna odgovornosti direktora u javnim preduzećima sa ograničenom odgovornošću u toj državi. Člana ili članove uprave imenuje i razrešava nadzorni organ, ali država članica može zahtevati ili dozvoliti da se statutom predvidi da imenovanje i razrešenje bude u nadležnosti generalne skupštine. Nijedan član ne sme biti istovremeno u upravnom i nadzornom organu istog preduzeća. Izuzetno, nadzorni odbor može odrediti nekog od svojih članova da zbog upražnjenosti mesta obavlja članstvo u upravnom organu, ali samo u određenom periodu, u kome mu se suspenduje članstvo u nadzornom organu. Broj članova ovih organa se određuje statutom, a država članica može da propiše minimalan i maksimalan broj članova. Članove nadzornog odbora imenuje generalna skupština, ali članovi prvog nadzornog organa mogu biti određeni i u statutu. Predsednik nadzornog organa bira se iz reda članova, a ako su polovina članova odbora imenovani od zaposlenih, tada predsednik može biti samo član koga je imenovala generalna skupština akcionara. Jednostruki sistem - broj članova izvršnog organa se utvrđuje statutom, a država članica može propisati najmanji i kada je potrebno i najveći mogući broj članova. Izvršni organ mora imati u svakom slučaju najmanje tri člana kada je učešće zaposlenih uređeno u skladu sa Uputstvom 2001/86/EZ. Članove imenuje generalna skupština, ali članovi prvog izvršnog organa mogu biti određeni u statutu. On se mora sastajati najmanje jednom u tri meseca, u vremenskim razmacima koje odredi statut, da bi raspravljao o napretku i predviđenom razvoju. Iz reda članova organa se bira predsednik, koji mora biti član koga je imenovala generalna skupština akcionara, ako je najmanje polovina članova imenovana od strane zaposlenih. Nezavisno od toga koji je sistem prihvaćen, članovi organa kompanije se ne mogu birati za period duži od 6 godina, a statutom se određuje da li može doći do ponovnog imenovanja jednom ili više puta. Smatra se da postoji kvorum u radu organa kada prisustvuje najmanje polovina njegovih članova, dok je za odlučivanje potrebna većina prisutnih članova.

U ovoj oblasti važno je spomenuti i *Uputstvo 2002/14/EZ Evropskog parlamenta i Saveta od 11. marta 2002. godine o ustanovljenju opšteg okvira za informisanje i konsultovanje zaposlenih u EZ*. Uputstvo se primenjuje, prema izboru države članice, na preduzeća koja zapošljavaju najmanje 50 zaposlenih u bilo kojoj državi članici ili poslovnoj jedinici sa najmanje 20 zaposlenih u bilo kojoj državi članici. Informisanje i konsultovanje obuhvata informisanje o najnovijem i verovatnom razvoju preduzeća ili poslovne jedinice; najnovijoj ekonomskoj situaciji; informisanje i konsultovanje o situaciji, strukturi i mogućem razvoju zaposlenosti u preduzeću ili poslovnoj jedinici, sa predviđenim merama, naročito kada je ugrožena zaposlenost; o odlukama koje bi mogle voditi suštinskim promenama u organizaciji rada ili ugovornim odnosima. Države članice određuju uslove pod kojima predstavnici zaposlenih i stručnjaci koji im pomažu ne smeju da odaju zaposlenima ili trećim licima neku informaciju, a takva obaveza ostaje i posle prestanka njihove funkcije. I poslodavac u određenim slučajevima nije obavezan da preda informaciju, kada bi na osnovu objektivnih kriterijumima to moglo da ozbiljno oštetiti preduzeće.