

Дејан Костић

Републичка агенција за мирно решавање радних спорова, Београд

ЕВРОПСКИ КОНЦЕПТ РЕШАВАЊА РАДНИХ СПОРОВА

Сажетак

У раду се анализирају системи решавања радних спорова у Европи и то пре свега механизми за судско и алтернативно (мирно) решавање спорова, док решавање радних спорова употребом силе (штрајк, локаут, пикетинг и бојкот) није било предмет разматрања. Посебна пажња је посвећена правним системима са дугом традицијом и развијеним механизмима, како за класично судско, тако и за алтернативно решавање радних спорова. Међутим, нису запостављени ни правни системи (у које спада и Србија) у којима ефикасност решавања радних спорова још увек није на достигнутом европском нивоу. Како у прву групу држава углавном спадају државе чланице Европске Уније (узетак је Швајцарска), а у другој државе кандидати, неминован је закључак да ће увођење ефикасних метода за решавање радних спорова бити, ако не формалан оно бар неформалан услов за даљи поступак придружења.

Кључне речи: радни суд, радни спор, индустријски односи, мирење, арбитража.

УВОДНА РАЗМАТРАЊА – КОНФЛИКТИ У ОБЛАСТИ РАДА

Утоку процеса рада, између света капитала (послодаваца) и света рада (запослених и њихових организација), успостављају се различити односи. Иако и једни и други као заједнички циљ имају што боље пословне резултате, веома често њихов међусобни однос карактерише супротстављеност интереса. Због тога њихов

однос није увек стабилан, већ је понекад обележен спорењима и конфликтима. Људско друштво је по самој својој природи склоно конфликтима. Његов конфликтни карактер се огледа у свим областима живота: економији, политици, спорту... Самим тим ни област радних односа није имуна на конфликтност, која у случају закасне и погрешне реакције има тенденцију преласка у радикализацију унутрашњих сукоба. Мада је посебно изражен у нестабилним правним и економским системима, у периодима друштвених криза и привредних турбуленција, тај проблем постоји и у својој територијалној и у временској димензији. Међутим, гледање на конфликте једнострано, само са њиховог негативног аспекта, је најблаже речено погрешно. Конфликт има и своју позитивну страну, он подстиче промене. Када се са њим поступа конструктивно, конфликт може да послужи као катализатор друштвених, привредних, економских...па и промена у области радних односа. Конфликти сами по себи нису проблем. Проблем представљају неразрешени конфликти¹⁾. Управо због тога, конфликти у области рада представљају и иницијатора изградње система решавања радних спорова.

Напредак индустријских односа, на путу од унутрашње радикализације као правила до таквог стања као изузетка, од конфликтног стања до социјалног мира, од међусобне нетрпељивости до дијалога..., није условљен једино и искључиво културолошким нивоом једног друштва, већ и постојањем и развијеношћу ефикасних механизма за превенцију и решавање сукоба у области рада. Висока цена радних конфликта опредељује његове учеснике да предност дају ненасилним методама. Зато су механизми решавања радних спорова главне полуге сваког система индустријских односа. Али до њих се није дошли ни одједном, ни случајно.

Конфликти у области рада су верни пратиоци радног односа. Са појавом капитализма и настанком радних односа у модерном смислу те речи, настају и први радни спорови, а као последица тога јавила се и потреба за механизмима за њихово ненасилно решавање. Од првих корака индустријског начина производње, од механичког разбоја, а затим преко парне машине, мотора са унутрашњим сагоревањем, електричне енергије, нуклеарне енергије, до компјутерске ере, свет је прошао пет индустријских револуција. Оне су суштински утицале на целокупни ток савремене

1) *Решавање конфликта – приручник за обуку*, ЦЕСИД, Београд 2004.

цивилизације, али посебно на позицију света рада²⁾, Повећан ниво експлоатације радничке класе је постао иницијална каписла за развој оптималних социјалних и друштвених услова неопходних на настанак савременог радног спора.

Промена економског система и нарасла жеља власника капитала за увећањем профита, довели су до мултиплицирања кршења права радника. Првобитни одговор радника је био неорганизован и слаб. Радници су се индивидуалним акцијама борили за заштиту својих права и то најпре пред редовним судовима, а затим се почетком XIX века јављају и први радни судови као специјализовани органи. Први радни суд је основан у Француској 1806. године (*Савет праведних људи*), а убрзо и у земљама Бенелукса, Немачкој, Аустрији, Швајцарској³⁾. Колективни радни спорови настају нешто касније. Развојем колективног преговарања и појавом првих колективних уговора дефинише се колективни спор у свом данашњем значају и тиме се заокружује појам радног спора. Основни услов за појаву колективних спорова је био јачање свести код радника о замени спонтаних и неорганизованих протеста, заједничким и осмишљеним наступом ради боље заштите својих права⁴⁾. Појава колективних спорова иницирала је потребу за њихово вансудско решавање мирним путем. Оно што је за развој радних судова представљао француски модел савета праведних људи, за мирење је представљао британски систем добровољних мешовитих одбора⁵⁾. Овај модел решавања спорова мирним путем је имао утицај и био копиран у низу земаља.

2) Д. Маринковић, "Филозофија људског рада пред изазовима новог доба", *Српска политичка мисао*, бр. 2, Београд 2009, стр. 286.

3) Савет праведних људи основан је у Лиону и сматра се првим радним судом паритетног састава без професионалних судија. Основао га је Наполеон на иницијативу радника свиларске индустрије. На остале државе Савет праведних људи се ширио упоредо са Наполеоновим освајањем чиме је трасиран пут увођењу индустријских, радних судова. Вид. више: С. Јашаревић, *Решавање радних спорова мирним путем у теорији и пракси*, докторска дисертација, Правни факултет, Нови Сад 2000.

4) Д. Костић, *Мирно решавање радних спорова у образовању*, Нова научна, Београд 2007, стр. 13.

5) Први добровољни мешовити одбор је основан у Максесфилду 1839. године. У теорији овај модел решавања спорова је познатији под називом „Мунделини одбори“ по оснивачу и председнику нотингемског мешовитог одбора А. Ј. Мундели. Вид. више: Annie de Roo, Rob Jagtenberg, *Settling Labour Disputes in Europe*, Kluwer Law and Taxation Publishers, Deventer-Boston 1984, стр. 58.

АКТУЕЛНО СТАЊЕ РЕШАВАЊА РАДНИХ СПОРОВА У ЕВРОПИ

Од француског Савета праведних људи до данас, модерна друштва су прешла веома дуг пут у развоју механизма решавања радних спорова. Институционализација система за ненасилно решавање спорова се развијала од државе до државе. Данас скоро све државе са развијеним тржишним односима имају успостављен систем ефикасног решавања радних спорова. Савремени систем решавања радних спорова чини компатибилност ефикасних радних судова, као још увек примарног модела решавања спорова, и развијени и широко доступни механизми алтернативног решавања.

Међутим, не могу се све државе Европе похвалити изграђеним системом решавања радних спорова. Постоји један број правних система (по правилу реч је о државама које још увек нису чланице Европске уније) које у области решавања радних спорова и даље карактерише споро и неефикасно судство и потпуни изостанак или неразвијеност институција за мирно решавање радних спорова. Постојање две група правних система на тлу Европе, зависно од степена развијености механизма за решавање радних спорова, може да створи лажну слику о постојању два европска концепта решавања радних спорова. Тачније је рећи да се ту ради о једном концепту које неке државе имају, а друге не, односно у фази су његове изградње.

Оно што повезује државе са развијеним системом решавања радних спорова су ефикасно радно судство и исти такви механизми за мирно решавање радних спорова. Конкретни модели организовања радноправног судства и алтернативног (мирног) решавања радних спорова се разликују од државе до државе. Практично, немогуће је наћи два правна система која на идентичан начин уређују ову област. Европски концепт решавања радних спорова карактерише неуниформисаност.

Иако је једно од обележја савременог концепта решавања радних спорова све већа употреба механизма за мирно решавање радних спорова, традиционално судско решавање радних спорова и даље има огромну улогу. Једна од кључних улога судског решавање спорова јесте регулисање тржишта рада и индустријских односа и спречавање појединаца да крше правила установљена правним мерама и споразумима. Главне предности судског решавања

спорова су могућност ревидирања одлуком суда више инстанце и лакша решивост проблема неповиновања једне стране постигнутом решењу спорног питања. Радни судови се у правним системима европског концепта разликују међусобно по својим структурама и коришћеним процедурама.

Почињући са упоређивањем правног система може да се каже да су радни судови или интегрисани у систем грађанских судова (као што су то у Аустрији, Белгији, Италији, Португалу или Шпанији) или су одвојени од њих (као што је то у Данској, Финској, Француској, Немачкој или Великој Британији). Другим речима, систем радних судова може да буде део грађанског правосуђа, као специјално судско одељење или алтернативно као специјално правосуђе које се придржава посебних правила⁶⁾.

Једна од карактеристика радних судова је специфична улога лаичких судија (судија поротника). Лаичке судије се разликују од професионалних судија, јер не морају имати правничко образовање. Оно што радне судове разликује од грађанских је чињеница да лаичке судије, у великом броју случаја, репрезентују синдикате и организације послодаваца⁷⁾.

Радни судови се разликују и по својој надлежности, односно по томе да ли суде само индивидуалне, само колективне или обе врсте радних спорова. Тако у прву групу радних судова спадају судови у Француској, Италији, Белгији, Великој Британији и Луксембургу. Њихова надлежност је стриктно ограничена на решавање индивидуалних радних спорова. Супротан пример представљају радни судови у Финској и Данској који се баве искључиво колективним радним споровима. Комплетну надлежност у решавању радних спорова (решавање како индивидуалних, тако и колективних радних спорова) имају радно правосуђе у Немачкој, Аустрији, Шпанији, Португалу, Шведској, Словенији и Грчкој. Ипак, главна предност решавања радног спора пред специјализованим радним правосуђем је у процедуралним правилима. Процедуре радног су-

6) W. Duvel, "Систем радничких судова у Европској Унији и у југоисточној Европи - Компаративни преглед", *Решавање спорова у радним односима*, Институт европског синдиката (European Trade Union Institute - ETUI), Брисел 2005, стр. 34.

7) У Грчкој, Шпанији, Португалу и Италији, суде само професионалне судије. Са друге стране, у Немачкој, Аустрији, Словенији, Белгији и скандинавским државама радне спорове у првом степену решава суд у трипартитном саставу који се састоји од професионалних судија и лаичких судија-представника радника и послодаваца. Француска је изузетак у којој суде само заступници радника и послодаваца.

да су неформалније, брже, ефикасније, јефтиније и једноставније у поређењу са традиционалним грађанским процедурама⁸⁾.

Међутим, већ смо нагласили да немају све државе Европе развијен систем решавања радних спорова. Иако и међу њима има разлика у уређењу, правилима и процедурама, па самим тим и у ефикасности решавања радних спорова, заједничка особина свих тих правних система је непостојање специјализованог радног судства. Судско решавање радних спорова се одвија по грађанскоправним процедурама без лаичких судија као представника индустријских странака и са одсуством (или са занемарљивим изузецима) посебних правила која би важила за радне спорове. Суштина проблема овог начина решавања спорова је што се спорови из радних односа спроводе кроз систем судова опште надлежности који је пренатрпан. Други кључни проблем је временски фактор. Он је непримено дуг, често и предугачак да би резултат спора имао значајан утицај на иницијални проблем. Стране у спору добију право, али веома често не добију правду. Све то доводи до загушења судова радним споровима и до скупог судства, пре свега за државу. Огроман број радних спорова представља само видљив део проблема. Велики број случајева никада не стигне до судова због широког спектра разлога који представљају препреку за остваривање права из радног односа. Као последица тога долази до повећаног броја кршења законских прописа, нарочито од стране послодаваца. Кршење закона у таквим условима све више постаје стратегија послодаваца, јер је веома често трошак легалне процедуре мањи од трошка кршења права радника.

Алтернативно решавање радних спорова је у земљама Европске уније настао као резултат постепеног уважавања социјалне и индустријске културе која је наклоњенија споразуму и сарадњи, него конфликтима. Већ смо истакле главне предности судског решавања спорова. Предности алтернативног решавања спорова су: брзина, флексибилност (шири спектар могућих решења), неформалност, независност и нижи трошкови. Европски концепт решавања спорова, слично судским, не карактерише униформисаност правила и процедура алтернативног решавања радних спорова. Негде је нпр. избор и улазак у вансудске процедуре препуштен вољи страна у спору, а негде је обавезан. Ефекат одлуке након решеног спора алтернативним методама, такође може бити различит.

8) Вид. више: W. Duvel, нав. дело, стр. 34.

Негде је његова правна снага искључиво у моралном ауторитету органа који је учествовао у решавању спора, а негде има снагу колективног уговора или судског поравнања. Међу правним системима постоје и разлике о могућим процедурама (механизмима) алтернативног решавања спорова, начина избора и састава органа за решавање спора, врсте спорова које се могу решавати, (не)зависности од државе⁹⁾.

МЕХАНИЗМИ МИРНОГ РЕШАВАЊА СПОРОВА

Алтернативни методи решавање спорова су креирани са циљем спречавања радних спорова и постизања споразума без парница, увођењем процедура које странама у спору помажу да до обострано прихватљивог решења дођу мирним путем, на радном месту. У досадашњој теорији и пракси искристалисала су се три основна механизма мирног решавања радних спорова и то: мирење, посредовање и арбитражу. Оно што је заједничко за све њих је учешће неутралне треће стране у решавању спора. Концензус између страна у спору представља основни услов интервенције треће стране, а степен те интервенције разликује ова три модела. Улога треће стране се креће од најпасивније код мирења, до најактивније и најодговорније код арбитраже. Већина правних система познаје све три процедуре и примењују их у зависности од врсте радног спора. Оне су међусобно независне. тако да стране у спору могу да покрену арбитражу без обзира да ли је поступак мирења или посредовања завршен. Међутим, постоје правни системи који не праве разлику између мирења и посредовања и третирају се као један поступак¹⁰⁾.

Мирење је поступак решавања радних спорова мирним путем, код којег неутрална трећа страна, пружа помоћ странама у спору с циљем да им помогне да реше спор. Мирење је најблажи степен интервенције за стране у спору. Он нема моћ одлучивања нити наметања своје воље странама у спору, већ има задатак да им олакша налажење решења спора. Његово главно и једино средство

9) Вид. више: I. Schomann, „Алтернативно решавање спорова: помирење, посредовање, арбитража“, *Решавање спорова у радним односима*, Институт европског синдиката (European Trade Union Institute - ETUI), Брисел 2005, стр. 11-31.

10) Нпр. Шведска, Велика Британија, САД, Србија. Ни Међународна организација рада (МОР) није остала имуна на мешање појмова мирења и посредовања. У Конвенцији МОР-а бр. 150 о радноправној администрацији из 1970. године, мирење и посредовање се третирају као два одвојена поступка, док се у студији МОР-а о решавању радних спорова из 1989. године ове процедуре третирају као један поступак.

које има на располагању је његова дипломатска вештина и способност убеђивања.

Посредовање је начин решавања, пре свега колективних, радних спорова код којег неутрална трећа страна пружа странама у спору активну помоћ са циљем да дођу до решења спора, или да им предложи решење спора у виду препоруке ако саме не дођу до компромиса. Посредовање се као начин решавања колективних спорова налази између мирења и арбитраже и представља њихову комбинацију. Посредник слично миритељу најпре покушава да помири стране у спору, а ако у томе не успе, доноси препоруку, која ако се прихвати има слично дејство арбитражној одлуци. Велики број спорова због своје природе захтева активнију интервенцију са стране у односу на мирење, а да се при том решење спора не препусти тотално у руке трећем субјекту као код арбитраже. Међутим, географски гледано, посредовање је мање заступљено од мирења и арбитраже.

Арбитража је поступак решавања колективних радних спорова код којег се неутрални арбитар ангажује да уз помоћ страна у спору донесе одлуку на основу које се решава спор. Основна особина овог модела решавања радних спорова, по којој се он разликује од мирења и посредовања, је већи утицај треће стране (арбитра), јер арбитар самостално доноси одлуку о решењу спора. Због тога се у пракси арбитража најчешће користи када мирење и(ли) посредовање нису дали очекиване резултате и обично представља кулминацију система мирног решавања радних спорова¹¹⁾. Због много веће улоге у самом поступку од миритеља и посредника, за избор арбитра се постављају много строжији услови.

ПРАВНИ ИЗВОРИ РЕШАВАЊА РАДНИХ СПОРОВА

Главна карактеристика решавања радних спорова у Европи је његова територијалност. Механизми решавања спорова, у европским оквирима, у највећем броју су утемељене на националном нивоу. Главни разлог томе је слаба ефективност међународних резолуција о радним споровима, нарочито у поређењу са другим областима грађанског права (пре свих трговачко и породично право). Иницијатива за стварање међународних правила и алтернативних механизма за решавање радних спорова на међународном

11) С. Јашаревић, *Решавање радних спорова мирним путем у теорији и пракси*, докторска дисертација, Правни факултет, Нови Сад 2000, стр. 122.

плану је новијег датума и још увек недовољно разрађена. Међутим, постоји одређени број међународних правних аката који су имали, што директног што индиректног, утицаја на националне системе решавања радних спорова. Са највећим утицајем су Препорука бр. 92 Међународне организације рада о добровољном мирењу и арбитражи из 1951. године и Европска социјална повеља, донета 1961. године од стране Савета Европе.

Препорука МОР-а о добровољном мирењу и арбитражи је у својих три поглавља (Добровољно помирење, Добровољна арбитража и Опште одредбе) и укупно седам чланова, поставила темеље савременом концепту алтернативног решавања радних спорова. Прво део (чл. 1-5 препоруке) даје основне смернице за оснивање и састав органа за мирење и поступак мирења. Органи за мирење требају бити прилагођени националним условима са циљем предупређивања и регулисања радних спорова, установљени на мешовитој основи са подједнаким утицајем послодаваца и радника. Поступак би требао бити бесплатан и експедитиван, са унапред прописаним роком сведеним на неопходан минимум. Национална законодавства садрже одредбе којима се даје могућност покретања поступка како странама у спору, тако и органу за мирење. Ако је поступак добровољног мирења у току, стране у спору требају бити охрабрене да се уздржавају од штрајкова и локаута за време трајања поступка. Сви постигнути споразуми требају бити састављени у форми уобичајених уговора. Чл. 6 Препоруке о добровољној арбитражи предвиђа охрабривање страна у спору код добровољне арбитраже за уздржавање од штрајка и локаута за време трајања поступка, слично добровољном мирењу. Општа одредба (чл. 7) је имала огроман утицај на израду и тумачење националних прописа везаних за алтернативно решавање радних спорова и даје објашњење да се ни једна одредба препоруке не може тумачити тако да ограничава на било који начин право на штрајк.

Прва правила конкретно европског нивоа о алтернативном решавању радних спорова предвиђена су Европском социјалном повељом. У делу Повеље који се односи на право на колективно преговарање предвиђено је да „ у намери да се обезбеди остваривање права на колективно преговарање, стране уговорнице се обавезују:

1. да промовишу заједничке консултације између радника и запослених;

2. да промовишу, када је неопходно и адекватно, машинерију за добровољне преговоре између послодаваца или организација послодаваца и организација радника са циљем да се регулишу услови запошљавања путем колективних уговора;
3. да промовишу успостављање и употребу одговарајућих механизма за помирење и добровољну арбитражу за решавање радних спорова; и признају
4. право радника и послодаваца на колективну акцију у случају сукоба интереса, укључујући право на штрајк, у складу са обавезама које могу да проистекну из колективних уговора којима су претходно приступили.¹²⁾

Значајно је поменути и Европску повељу о фундаменталним социјалним правима радника из 1981. године која предвиђа фаворизовање процедуре мирења, посредовања и арбитраже¹³⁾, као и препоруку МОР-а бр. 163 о колективним уговорима из исте године која препоручује предузимање мера за решавање колективних радних спорова насталих у вези склапања, тумачења или примене колективних уговора.

Dejan Kostic

EUROPEAN CONCEPT SOLVING LABOUR DISPUTES

Summary

The work analyses the systems of solving labour disputes in Europe, above all mechanisms for court and other alternative (peaceful) solutions, while solving disputes through the use of force (strike, lockout, picketing, and boycott) was not a part of the analyses. Special attention was given to legal systems with a long tradition and developed mechanisms, both for classical judicial and alternative solutions of labour disputes. However, legal systems (including that of Serbia), in which the efficiency of solving labour disputes is still not at the European level, were not neglected. Since the first group mostly includes the member states of the European Union (except Switzerland), and the second includes the candidate states, it is inevitable to conclude that introducing efficient methods for solving labour disputes will be, if not formal, then at least an informal condition for the further procedure of joining the EU.

12) Члан 6. Европске социјалне повеље „Право на колективно преговарање“.

13) Вид. више: Б. Лубарда, *Решавање колективних радних спорова*, Београд 1999, стр. 54.

Key words: labour court, labour dispute, industrial relations, reconciliation, arbitration.

ЛИТЕРАТУРА

- Д. Костић, *Мирно решавање радних спорова у образовању*, Нова научна, 2007.
- Д. Маринковић, “Филозофија људског рада пред изазовима новог доба”, *Српска политичка мисао*, бр. 2/2009.
- *Решавање конфликта – приручник за обуку*, ЦЕСИД, Београд 2004.
- *Решавање спорова у радним односима*, Институт европског синдиката (European Trade Union Institute - ETUI), Брисел 2005.
- С. Јашаревић, *Решавање радних спорова мирним путем у теорији и пракси*, докторска дисертација, Правни факултет, Нови Сад 2000.
-

Овај рад је примљен 15. маја 2010. а прихваћен за штампу на састанку Редакције 12. августа 2010. године.

