

Razvoj i daljnji izazovi razvoja hrvatskog radnog zakonodavstva

Prof. dr. sc. Željko Potočnjak

Sadržaj izlaganja

- ▶ Glavne značajke dosadašnjeg razvoja
 - tri Zakona o radu (1995., 2009. i 2014.)
- ▶ Kroz prikaz razvoja ukazat će se na strukturu i glavne značajke važećeg zakonodavstva
- ▶ Naznake glavnih problema i neke ideje za njihovo rješavanje
 - 4 godine članstva u EU
 - 20 godina od ratifikacije Europske konvencije o ljudskim pravima i temeljnim slobodama
 - 22 godina od donošenja prvog Zakona o radu (svibanj 1995. godine)
 - 27 godina razvoja od donošenja Ustava (prosinac 1990. godine)

Glavne značajke razvoja

- ▶ Dosadašnji razvoj odvijao se uglavnom pod utjecajem nekoliko čimbenika
 - do 1995. i donošenja prvog Zakona o radu
 - potreba prilagodbe novom Ustavnom poretku zasnovanom na tržišnoj ekonomiji, političkom pluralizmu i poštivanju ljudskih prava
 - potreba stvaranja uvjeta za članstvo u Europskoj uniji
 - promjene pripremane u uvjetima rata i okupacije značajnog dijela državnog teritorija
 - od 1995. do danas
 - potreba usklađivanja s pravnom stečevinom Europske unije
 - povremeni pritisci međunarodnih kreditora (naročito Svjetske banke i Međunarodnog monetarnog fonda)
 - pridobivanja podrške sindikata pri osvajanju vlasti ili ispunjavanja u tu svrhu danih predizbornih obećanja

Odakle smo krenuli

- ▶ Sustav radnih odnosa prilagođen posebnom obliku (samoupravnog) socijalizma
 - Bez slobode kolektivnog organiziranja i kolektivnog pregovaranja i pravno uređenog prava na štrajk
 - Individualni radni odnosi uređeni po službeničkom obrascu bez postojanja individualnih ugovora o radu
 - Visoka sigurnost zaposlenja, bez mogućnosti individualnog otkazivanja, osim u slučaju teških povreda radnih dužnosti (o čemu odlučuje disciplinska komisija sastavljena od radnika) te *ex lege* prestanka svih radnih odnosa u slučaju stečaja
 - Složeni i relativno centralizirani sustav određivanja plaća
 - Relativno visoka evidentirana i prikrivena nezaposlenost uz visoku inflaciju

Što je donio Zakon o radu iz 1995. (1)

- ▶ Donesen za mandata Valentićeve vlade (HDZ)
- ▶ Relativno sažeto uređenje individualnih i kolektivnih radnih odnosa (sve u 245 relativno kratka članka)
- ▶ Napuštanje statusne u korist ugovorne koncepcije radnih odnosa
- ▶ Prve odredbe o zabrani diskriminacije u skladu s direktivama EU
- ▶ Uređenje pisanog oblika ugovora o radu u skladu s Direktivom 91 / 533 / EEZ
- ▶ Uređen prestanak ugovora o radu u skladu s odredbama Konvencije 158 MOR-a i njemačkim iskustvima

Što je donio Zakon o radu iz 1995. (2)

- ▶ Malim poslodavcima koji su zapošljavali do 5 radnika i u prvih 6 mjeseci trajanja radnog odnosa olakšano otkazivanje
- ▶ Neka individualna prava (radno vrijeme, rodiljni i roditeljski dopusti uglavnom zadržani na razini iz doba socijalizma)
- ▶ Uređena zaštita prava radnika za slučaj stečaja u skladu Konvencijom MOR-a br. 173 i djelomično s Direktivom 80/987/EEZ
- ▶ Uređeno pravo radnika i poslodavaca na organiziranje, kolektivno pregovaranje, štrajk i lockout

Što je donio Zakon o radu iz 1995. (3)

- ▶ Zbog rastuće međusobne konkurencije sindikatima omogućeno formiranje zajedničkog odbora za kolektivno pregovaranje
- ▶ Po uzoru na njemački Zakona o kolektivnim ugovorima uređena produžena primjena pravnih pravila sadržanih u kolektivnim ugovorima
- ▶ Uređeno pravo na radnički participaciju (informiranje, savjetovanje i suodlučivanje) s naglašenim značenjem neposrednim i tajnim izborima izabranog radničkog vijeća
- ▶ Stvorena zakonska osnova za trostranu suradnju Vlade, poslodavaca i sindikata u GSV-u

Važnije izmjene Zakona o radu iz 1995. (1.)

▶ **Veljača 2001. (SDP) prva relativno velika novelacija ZR/95**

- Skraćeno radno vrijeme s 42 na 40 sati tjedno (37,5 sati)
- Uvedeno pravilo o primjeni za radnika najpovoljnijeg od više konkurirajućih pravila sadržanih u različitim izvorima radnog prava
- Povećan broj radnika na temelju kojeg se određeni poslodavac smatra „malim poslodavcem” s 5 na 10 radnika i pojašnjenje odredbi koje ima olakšavaju otkazivanje ugovora o radu
- Skraćen otkazni rok ako su radnici teško povrijedili obveze iz radnog odnosa
- Uređena zaštita prava zaposlenika kod prijenosa poduzeća, pogona ili dijelova poduzeća ili pogona u skladu s Direktivom 2001/23/EZ

Važnije izmjene Zakona o radu iz 1995. (2)

▶ **Veljača 2001. (SDP)**

- Uvedeno pravo na izbor radničkog predstavnika u nadzorni odbor poslodavca
- Predsjednik GSV-a dobio ovlast odlučivanja o sastavu pregovaračkog odbora sindikata za kolektivno pregovaranje
- Strankama kolektivnog ugovora nametnuta obveza uređenja razloga za otkaz kolektivnog ugovora
- Otvorena mogućnost štrajka zbog pravnog spora (neisplata plaća)
- Povećan broj prekršaja i povišene kazne

▶ **Rujan 2001. (SDP)**

- Skraćen roditeljski dopust za blizance, trojke, četvorke, odnosno više djece jednake dobi s 3 na 2 godine

Važnije izmjene Zakona o radu iz 1995. (3)

- ▶ **Srpanj 2003. (SDP) – druga relativno velika novelacija ZR/95**
 - Razrada antidiskriminacijskih odredbi u skladu s direktivama 2000/43/EZ i 2000/78/EZ
 - Uređenje rad preko agencija za privremeno zapošljavanje
 - Odredbe o zaštiti potraživanja radnika za slučaj **stečaja** prebačene u Zakon o osiguranju potraživanja radnika u slučaju stečaja poslodavca koji je uvođenjem jamstvenog fonda u cijelosti usklađen s Direktivom 80/987/EEZ
 - Mali poslodavci postaju poslodavci koji zapošljavaju do 20 radnika, ali se **brišu pogodnosti koji su im olakšavale otkazivanje ugovora o radu, brišu se i pogodnosti u svezi otkazivanja tijekom probnog rada**
 - **Skraćeni su otkazni rokovi za radnike s dugotrajnim stažem**

Važnije izmjene Zakona o radu iz 1995. (4)

▶ Srpanj 2003. (SDP)

- **Smanjene otpremnine** s $\frac{1}{2}$ neto na $\frac{1}{3}$ bruto plaće za godinu staža te u skladu s Direktivom 1999/70/EZ pri stjecanju prava na otpremninu **izjednačeni radnici koji rade na određeno vrijeme s radnicima koji rade na neodređeno vrijeme**
- **Sindikatima omogućeno da u cijelosti nadomjeste (preuzmu ovlasti) radničkih vijeća**
- Omogućeno uvođenje kolektivnim ugovorom **doprinosa solidarnosti** kojim se nečlanovi sindikata obvezuju na plaćanje doprinosa sindikatima koji su sklopili kolektivni ugovor u iznosu do najviše 65% sindikalne članarine, odnosno 1% bruto plaće
- Ozakonjen je štrajk solidarnosti
- Uvedena trodioba prekršaja na (lakše, teže i najteže) s zapriječnim kaznama od 10.000 do 100.000 kuna

Važnije izmjene Zakona o radu iz 1995. (5)

▶ Ožujak 2004. (HDZ)

- Vraćene odredba da roditeljski dopust za blizance, treće i svako slijedeće dijete može trajati do 3 godine

▶ Svibanj 2005.

- Ustavni sud ukida odredbe o doprinosu solidarnosti utvrđujući da su protivne ustavom zajamčenoj (negativnoj) slobodi organiziranja i diskriminatorne

Druge važne zakonske intervencije

▶ Svibanja 2008. (HDZ)

- U doba zamaha svjetske gospodarske krize donesen **Zakon o minimalnoj plaći** kojim je od 1. srpnja 2008. minimalne plaća utvrđena u iznosu od 2.747 kuna. S obzirom da je početkom 2008. godine minimalna plaća već povećana s 2.298 na 2.441,25 kuna nekonkurentno gospodarstvo suočeno s krizom u 2008. godini pretrpjelo je **šok povećanja minimalne plaće za 19,5%** u odnosu na minimalnu plaću propisanu za 2007. godinu

▶ Srpanj 2009. (HDZ)

Zakon o potpori za očuvanje radnih mjesta

Prvi pokušaj odgovora na krizu – subvencijom dijela troškova rada nastoji se poslodavce potaknuti da umjesto otkazivanja prilagodbu krizi provedu **skraćivanjem radnog vremena.**

Zbog zahtjevnih uvjeta zakon nije polučio gotovo nikakve rezultate. U slučaju primjene tog zakona bilo je predviđeno **isključivanje odredbe o primjeni za radnika najpovoljnijeg**
prava

Zakon o radu iz 2009. godine (1)

- ▶ Kriza u punom zamahu, ali Vlada (HDZ) jedini razlog za donošenje novog ZR-a nalazi u potrebi **usklađivanja s pravnom stečevinom EU**
- ▶ Nekoliko strukturnih promjena
 - **Odredbe o zabrani diskriminacije izdvajaju se u posebne zakone.** Ostaje samo zabrana razlikovanje na temelju radnog vremena i trajanja radnog odnosa u skladu s direktivama 97/81/EZ i 1999/70/EZ. Ispušta se eksplicitna zabrana diskriminacije na temelju nečlanstva u sindikatu.
 - Brisano uređenje **rodiljnih i roditeljskih dopusta** jer je u međuvremenu sve to uređeno posebnim zakonom
 - Dodane dvije nove glave o **Europskom radničkom vijeću** te suodlučivanju radnika u europskom društvu (SE) i u europskoj zadruzi (SCE)

Zakon o radu iz 2009. godine (2)

- ▶ Relativno opsežne promjene radi usklađivanja s Direktivnom 2003/88/EZ o radnom vremenu
 - Prekovremeni rad **skraćen** s 10 na 8 sati te **uvedena ograničenja na mjesečnoj i godišnjoj razini**
 - Dodatno pooštrene odredbe o preraspodjeli radnog vremena (referentno razdoblje kalendarska godina, optiranje moguće samo do 56 sati tjedno i to jedino ako je to predviđeno kolektivnim ugovorom)
 - **Za smjenske radnike uvedena „mala preraspodjela” s ograničenjem radnog vremena na mjesečnoj razini**
 - Napušena opća zabrana noćnog rada za žene, ali su odredbe o noćnom radu bile prilično zahtjevne i nejasne
 - **Produljeno trajanje godišnjih odmora na 4 tjedna**

Zakon o radu iz 2009. godine (3)

- ▶ Radnicima omogućeno imenovanje jednog predstavnika u nadzorni ili slični organ kod svih poslodavaca
- ▶ Radi usklađivanja s Direktivom 98/59/EZ o kolektivnom otkazivanju izmijenjene odredbe o kolektivnom višku
 - Promijenjene odredbe o tome kada se mora provesti propisani postupak (nejasne odredbe)
 - Zadržana obveza savjetovanja s radničkim vijećem, odnosno sindikatom te javnom službom zapošljavanja te obveza izrade posebnog socijalnog programa
- ▶ 2010. sindikati prikupljanjem propisa za referendum spriječili promjene odredbi o produženoj primjeni pravnih pravila sadržanih u kolektivnim ugovorima (SDP ih podržao)

Važnije izmjene Zakona o radu iz 2009. (1)

▶ Svibanj 2011. (HDZ)

- Nakon nešto više od godinu dana problema s primjenom dolazi do **pokušaja popravljivanja neprikladnog zakonskog uređenja** kojim je trebala biti osigurana primjena Direktive o radnom vremenu, a naročito u svezi
 - Noćnog rada
 - Dnevnog i tjednog odmora
 - Referentnog razdoblja za preraspodjelu radnog vremena
 - Pravu na razmjerni dio godišnjeg odmora
 - Mjesečno ograničenje kod „male preraspodjele” podignuto s 12 na 24 sata
 - Izuzetaka od primjene pravila o ograničenju radnog vremena

Važnije izmjene Zakona o radu iz 2009. (2)

▶ Srpanj 2012. (SDP)

- Iako je nova Vlada na početku mandata najavila da neće mijenjati ZR donošenjem **Zakona o reprezentativnosti** mijenja odredbe ZR/09 o
 - strankama kolektivnih ugovora
 - pregovaračkom odboru sindikata za kolektivno pregovaranje (reprezentativni su sindikati koji imaju više od 20% sindikalnog članstva, ali i važniji strukovni sindikati – liječnički, pilota, strojovođa)
 - **produženoj primjeni pravnih pravila sadržanih u kolektivnim ugovorima** koji su prestali važiti ograničena na tri mjeseca bez mogućnosti drugačijeg ugovaranja, *ex lege* prestali važiti svi kolektivni ugovori koji su bili u produženoj primjeni
- Nezadovoljni sindikati pokrenuli postupke pred Ustavnim sudom i Međunarodnom organizacijom rada¹⁸

Važnije izmjene Zakona o radu iz 2009. (3)

- ▶ **Lipanj 2013. (SDP) – relativno značajna novelacija ZR/09**
 - Neposredno pred stupanjem u članstvo EU ponovno se mijenja radno zakonodavstvo radi **usklađivanja s EU direktivama**
 - **o radnom vremenu** (omogućena neka izuzetna skraćivanja dnevnog odmora, brisano mjesečno ograničenje prekovremenog rada, uređeni zdravstveni pregledi noćnih radnika)
 - **o radu na određeno vrijeme** (ograničenja u pogledu trajanja do tri godine i potrebu obrazlagana odnose se samo na sukcesivne, a ne i na prvi ugovor o radu na određeno vrijeme)
 - **o agencijama za privremeno zapošljavanje** (kojima je dopušteno da se bave i poslovima posredovanja pri zapošljavanju)

Važnije izmjene Zakona o radu iz 2009. (4)

▶ Lipanj 2013. (SDP)

- o kolektivnom otkazivanju (drugačije su definirani prestanci u slučaju kojih treba provesti zakonom propisani postupak)
- o **Europskom radničkom vijeću** (izmijenjenom)
- nezadovoljavanje na probnom radu utvrđeno kao posebni razlog za otkaz ugovora o radu (smanjeni zahtjevi pri otkazivanju radniku koji je bio na probnom radu)
- umjesto radnih knjižica uvedeno vođenje elektroničkih zapisa o radnicima uz obvezu poslodavaca da u roku od osam dana evidentiraju sve promjene

Zakon o radu iz 2014. godine (1)

▶ Dugotrajni pregovori

- Socijalni partneri odbili prijedlog Vlade (SDP) da se postojeći sustav otpremnina zamjeni sustavom individualne kapitalizirane štednje
- Neuspjao pokušaj Vlade da se donese Zakon o privremenim i povremenim poslovima
- Glavna sporna pitanja tijekom pregovora o novom ZR-u
 - Organizacija radnog vremena
 - Otkazi ugovora o radu od strane malih poslodavaca

▶ Struktura trećeg Zakona o radu

- Zadržani gotovo svi instituti koji su postojali i u prvom ZR
- Europska radnička participacija prebačena u dva posebna zakona
- Izvan strukture ZR/14 ostala pitanja stranaka kolektivnog ugovora i reprezentativnosti koja su uređena novim Zakonom o reprezentativnosti

Zakon o radu iz 2014. godine (2)

- ▶ Otvorena mogućnost ustupanja radnika bez posredovanja agencije za privremeno zapošljavanje drugom povezanom poslodavcu u tuzemstvu (do šest mjeseci) ili u inozemstvu (do dvije godine)
- ▶ Otvorena mogućnosti rada za drugog poslodavca s radnim vremenom dužim od punog radnog vremena (do 8 sati tjedno ili 180 sati godišnje), uz suglasnost prvog poslodavca i zabranu prekovremenog rada
- ▶ Odredbe o radnom vremenu ostale i dalje vrlo složene, ograničavajuće i nejasne (stanovitu fleksibilnost omogućava jedino fond (banka) radnih sati, ali i to samo ako je to predviđeno kolektivnim ugovorom)

Zakon o radu iz 2014. godine (3)

- ▶ Kod otkaza brisana obveza poslodavca da **pokuša radnika zaposliti na drugim poslovima** i da ga **pokuša obrazovati ili osposobiti za rad na drugim poslovima**
- ▶ Uveden prestanak ugovora o radu zbog smrti poslodavca (s dosta otvorenih pitanja)
- ▶ Kod sudskog raskida radnog odnosa naknada štete smanjena s 18 na 8 plaća
- ▶ Povećan s 10 na 20% broj sindikalno neorganiziranih radnika koji mogu pokrenuti izbore za radnička vijeća ili predložiti listu kandidata
- ▶ S 3 na 4 godine produžen mandat radničkih vijeća

Zakon o radu iz 2014. godine (3)

- ▶ Sindikalnog povjerenika mogu imenovati samo sindikati koji imaju više od 5 članova zaposlenih kod određenog poslodavca
- ▶ Nova pravila o proširenju kolektivnih ugovora (prijedlog svih stranaka i konzultiranje samo s poslodavcima)
- ▶ Vraćena 2012. godine brisana odredba o produženoj primjeni pravnih pravila sadržanih u kolektivnom ugovoru koji je prestao važiti
 - *Ex lege* primjena se produžuje za 3 mjeseca
 - Stranke kolektivnog ugovora mogu ugovoriti i dužu (vremenski neograničenu) produženu primjenu

Zakon o radu iz 2014. godine (4)

- ▶ Uvedeno pravilo da se kolektivni ugovor može otkazati po odredbama ZOO o raskidu zbog promijenjenih okolnosti, a ne po odredbama o otkazu
- ▶ Za rješavanje sporova o otkazu kolektivnog ugovora postaju nadležni županijski sudovi u hitnom postupku
- ▶ Nova definicija sporova u svezi kojih je dopušten štrajk
- ▶ Produžen rok do isteka kojeg poslodavac može predložiti utvrđivanje poslova koji se ne smiju prekidati za vrijeme štrajka i lockouta

Kompleksna struktura važećeg općeg (namijenjenog gospodarstvu) hrvatskog radnog zakonodavstva

Zakon o obveznim odnosima

Zakon o zaštiti potraživanja radnika u slučaju stečaja

Stečajni zakon

Zakon o zaštiti na radu

Zakon o doživotnoj otpremnini

Zakon o parničnom postupku

Zakon o roditeljskim i roditeljskim potporama

Zakon o minimalnoj plaći

Ovršni zakon

Zakoni o europskoj radničkoj participaciji

Zakon o reprezentativnosti

Zakoni o mirovinskom osiguranju

Zakon o zapošljavanju

Zakon o radu

Zakoni o zdravstvenom osiguranju

Zakon o poticanju zapošljavanja

Zakon o inspektoratu rada

Zakon o suzbijanju diskriminacije

Zakon o autorskom pravu i srodnim pravima

Zakon o prof. rehabilitaciji

Zakon o potporama za očuvanje radnih mjesta

Zakon o doprinosima za obvezna osiguranja

Zakon o porezu na dohodak

Zakon o strancima

Posebni zakoni koji uređuju radne odnose

▶ Državna uprava

- Zakon o državnim službenicima
- Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi
- Zakon o plaćama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi
 - Zakon o policiji
 - Zakon o vanjskim poslovima
 - Zakon o carinskoj službi...

▶ Javne službe

- Zakon o zdravstvenoj zaštiti
- Zakon o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju
- Zakon o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi
- Zakon o kazalištima...

Pravo Europske unije relevantno za radne odnose

- ▶ **Temeljni ugovori**
- ▶ **Uredbe**
 - Sloboda kretanja
 - Koordinacija sustava socijalne sigurnost
- ▶ **Direktive**
 - Oko tridesetak
- ▶ **Praksa Suda**
- ▶ **Koordinacija gospodarske politike i politike zapošljavanja (Europski semestar)**

Glavni izazovi (1)

- ▶ Jako složeno (kompleksno) radno zakonodavstvo potencira **fragmentiranost tržišta rada** (više od 20 zakona uređuje radne odnose u gospodarstvu i još dvadesetak zakona uređuje posebne radne odnose). **Jako veliki broj podzakonskih propisa.**
- ▶ Česte zakonske izmjene uz dugotrajnost radnih sporova generator su **pravne nesigurnosti**
- ▶ **Pretjerano miješanje države u radne odnose** uz često korištenje krajnje represivnih sredstava (visoke kazne i zatvaranje radilišta)

Glavi izazovi (2)

- ▶ Nepregledno uređenje kolektivnih radnih odnosa u dva zakona
- ▶ Fragmentiranost sindikata
- ▶ Nerazvijenost sustava kolektivnog pregovaranja u kojem posebno dolazi do izražaja nesposobnost države da organizira i koordinira kolektivno pregovaranje u javnom sektoru
- ▶ Nejasan stav prema radničkoj participaciji (stalno slabljenje uloge radničkih vijeća u odnosu na sindikate)

Glavni izazovi (3)

- ▶ Neprijateljski stav prame svim fleksibilnijim oblicima zapošljavanja
- ▶ Nepoznavanje novih izazova koji dolaze sa sve dinamičnijeg tržišta rada (digitalizacija)
- ▶ Neuvažavanje posebnosti i potreba malih i srednje velikih poslodavaca
- ▶ Nejasni i krajnje zahtjevni propisi o organizaciji radnog vremena
- ▶ Nejasnoća i zahtjevnost dijela propisa o otkazu ugovora o radu (naročito u pogledu otkaza s ponudom izmijenjenog ugovora o radu)

Glavni izazovi (4)

- ▶ Zastoj u razvoju antidiskriminacijskog prava uzrokovan nejasnim određenjem što je zabranjena diskriminacija
- ▶ Nepoznavanje prava EU relevantnog za radne odnose

Moguća rješenja (1)

- ▶ Pojednostavljenje i stabilizacija zakonskog uređenja
- ▶ Ubrzanje radnih sporova (naročito u pogledu skraćivanja roka u kojem Vrhovni sud zauzima stajalište o spornim tumačenjima zakona)
- ▶ Smanjenje razine intervencije države u radne odnose otvaranjem većeg prostora za individualno i kolektivno pregovaranje
- ▶ Profesionalizacija i depolitizacija kolektivnog pregovaranja u državnom i javnom sektoru
- ▶ Poticanje razvoja radničkih vijeća i drugih oblika radničke participacije

Moguća rješenja (2)

- ▶ Ukidanje posebnog zakona o reprezentativnosti i uređenje tih pitanja u ZR-u
- ▶ Vraćanje u ZR odredbi koje su prebačene u brojne posebne zakone (ponovno afirmirati ideju o kodifikaciji radnog zakonodavstva)
- ▶ Afirmacija fleksibilnih oblika zapošljavanja kao prve stepenice pri ulasku na tržište rada
- ▶ Smanjenje razlike između tipičnih i atipičnih oblika zapošljavanja
- ▶ Upoznavanje s novim izazovima globalizacije i digitalizacije te kreiranje prikladnih rješenja

Moguća rješenja (3)

- ▶ Ukidanje dijela posebnih zakona (približavanje zakonskog uređenja radnih odnosa državnih i javnih službenika onom u gospodarstvu)
- ▶ Izuzimanje malih poslodavaca od obveze primjene za njih pretjerano zahtjevnih propisa
- ▶ Pojednostavljenje i fleksibilizacija ograničenja pri organizaciji radnog vremena
- ▶ Pojašnjenje i pojednostavljenje dijela propisa o prestanku ugovora o radu
- ▶ Daljnji razvoj (pojednostavljenje i pojašnjenje) antidiskriminacijskog prava
- ▶ Intenzivnije ovladavanje pravnom stečevinom EU

Hvala na pozornosti!