

Domagoj Frntić,*

Sudija, član Povjerenstva za reprezentativnost

**REPREZENTATIVNOST SINDIKATA U REPUBLICI
HRVATSKOJ, TE ULOGA POVJERENSTVA (KOMISIJE)
ZA UTVRĐIVANJE REPREZENTATIVNOSTI**

Apstrakt: Autor u ovom radu iznosi pregled zakonskih uređenja materije utvrđenja zastupljenosti odnosno reprezentativnosti sindikata, kao i udruženja poslodavaca, za područje Republike Hrvatske, s naglaskom na iznošenje razloga donošenja posljednjeg i sada važećeg Zakona, iz 2014. godine, za kojeg se smatra da je usklađen s međunarodnim radnim pravom, te stečevinom EU.

Ukazuje se na značaj samostalnog i nezavisnog stručnog tijela (Povjerenstva /Komisije/ za reprezentativnost), koja odlučuje o zahtjevima, te u odnosu na čije odluke aplikanti imaju pravo na sudska zaštitu.

Ključne reči: sindikat, udruženje poslodavaca, reprezentativnost.

* e-mail: domagojfrntic@yahoo.com

Рад примљен: 04.07.2022.

Рад прихваћен: 21.07.2022.

1. Uvodne napomene i zatečeno stanje

Pravo na slobodno organiziranje i udruživanje u sindikate i udruge poslodavaca, sloboda osnivanja i udruživanja u saveze i udruge više razine te pravo udruživanja u međunarodne organizacije radnika i poslodavaca, u cilju zaštite i unapređivanja njihovih ekonomskih i socijalnih interesa, zajamčeni su u pravilu radnicima i poslodavcima ustavima pojedinih država, pa tako i Ustavom Republike Hrvatske, i to kao temeljna ljudska prava i slobode.

Poslodavci i njihove udruge, s jedne strane, i sindikati i njihove udruge više razine, kao radničke organizacije s druge strane, imaju temeljno pravo na kolektivno pregovaranje i sklapanje kolektivnog ugovora. Sloboda udruživanja i pravo na kolektivno pregovaranje zajamčeni su nizom međunarodnih instrumenata, i koji su po pravnoj snazi iznad nacionalnog zakonodavstva.

Više konvencija Međunarodne organizacije rada se odnose na slobodu udruživanja, pravo na organiziranje, pravo na kolektivno pregovaranje te socijalni dijalog, kao što su: Konvencija br. 87. o slobodi udruživanja i zaštiti prava na organiziranje, Konvencija br. 98. o primjeni načela prava na organiziranje i kolektivno pregovaranje, Konvencija o pravu na udruživanje (poljoprivreda) br. 11., kao i druge međunarodne ugovore koji jamče ove temeljne slobode i prava: Europska socijalna povelja, Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Međunarodni pakt o gospodarskim, socijalnim i kulturnim pravima.

U nacionalnom zakonodavstvu Republike Hrvatske pravo radnika i poslodavaca na slobodno organiziranje i udruživanje te pravo na kolektivno pregovaranje, uređeni su Zakonom o radu (Narodne novine, br. 149/2009 i 61/2011, kasnije 93/14 i dr.). Istim Zakonom uspostavljen je zakonodavni okvir za vođenje ne samo bipartitnog, već i tripartitnog socijalnog dijaloga - trostrane suradnje Vlade, sindikata i udruga poslodavaca na rješavanju privrednih i socijalnih pitanja, kroz omogućavanje uspostave Gospodarsko-socijalnog vijeća kao najvišeg tripartitnog tijela na nacionalnoj razini, i koje je osnovano prvim sporazumom socijalnih partnera 1994. godine.

Kriteriji i postupak određivanja zastupljenosti (reprerentativnosti) udruga sindikata više razine u tripartitnim tijelima ranije su bili propisani Zakonom o načinu određivanja zastupljenosti udruga sindikata više razine u tripartitnim tijelima na nacionalnoj razini¹.

Tim Zakonom bilo je propisano da u tripartitnim tijelima na nacionalnoj razini može biti zastupljena samo udruge sindikata više razine za koju je u postupku propisanom tim Zakonom utvrđeno da kumulativno ispunjava sljedeće uvjete: da je upisana u registru udruga koji se vodi u ministarstvu

¹ Narodne novine, broj 19/99

nadležnom za rad kao udruga više razine; ima najmanje 15.000 članova koji plaćaju članarinu udruženim sindikatima; udružuje najmanje 5 sindikata na nacionalnoj razini (djelatnosti ili struke ili poduzeća) koji su upisani u registar udruga koji se vodi u ministarstvu nadležnom za rad te dio sindikalne članarine izdvajaju za financiranje udruge; preko svojih podružnica ili sindikata udruženih u nju djeluje na području najmanje 11 županija; djeluje u skladu sa statutom, na načelima demokratskog zastupanja i demokratskog očitovanja volje članova; stranka je najmanje tri kolektivna ugovora različitih djelatnosti na nacionalnoj razini, bilo da ih je sklopila, pristupila im ili su ih sklopili ili im pristupili u nju udruženi sindikati.

Svaka udruga sindikata više razine koja ispunjava uvjete reprezentativnosti iz Zakona i želi biti zastupljena u tripartitnim tijelima na nacionalnoj razini, može podnijeti ministarstvu nadležnom za rad zahtjev za utvrđivanje ispunjavanja uvjeta reprezentativnosti. Ispunjavanje uvjeta reprezentativnosti za svaku udrugu koja podnese zahtjev utvrđuje povjerenstvo sastavljeno od jednakog broja predstavnika udruga radnika, udruga poslodavaca i Vlade Republike Hrvatske, koje imenuje ministar nadležan za rad. Nakon provedenog propisanog postupka i na temelju podataka utvrđenih od strane povjerenstva, ministar nadležan za rad donosi rješenje kojim utvrđuje koje udruge ispunjavaju uvjete za reprezentativnost, utvrđene Zakonom, kao i ukupan broj članova svih sindikata udruženih u pojedinu udrugu.

Ponavljanje postupka utvrđivanja uvjeta za zastupljenost udruga sindikata više razine u tripartitnim tijelima na nacionalnoj razini, može zatražiti svaka udruga, ali ne prije isteka roka od tri godine od pravomoćnosti rješenja kojim se utvrđuje popis udruga koje ispunjavaju kriterije za zastupljenost u tripartitnim tijelima na nacionalnoj razini. Tako propisan postupak utvrđivanja ispunjavanja uvjeta udruga sindikata više razine za zastupljenost u tripartitnim tijelima na nacionalnoj razini u praksi se pokazao *dvojbenim, neučinkovitim, sporim i skupim*.

Naime, prema predmetnim odredbama, jednom kada se pokrene postupak utvrđivanja reprezentativnosti udruga sindikata više razine, ispunjavanje kriterija reprezentativnosti se utvrđuje u odnosu na svaku udrugu više razine koja želi biti zastupljena u tripartitnim tijelima na nacionalnoj razini, a ne samo u odnosu na udrugu koja u tom trenutku nije zastupljena u tripartitnim tijelima, a željela bi biti zastupljena i ujedno ispunjava utvrđene kriterije. Osim toga, odredbe navedenog Zakona ne propisuju rješavanje moguće situacije ako tijekom razdoblja od tri godine od dana donošenja rješenja ministra o ispunjavanju kriterija reprezentativnosti, u kojem se ne može pokrenuti novi postupak utvrđivanja ispunjavanja tih kriterija, pojedina udruga, kojoj je rješanjem utvrđena reprezentativnost, više te kriterije ne ispunjava. Tako

prema odredbama tog Zakona udruga sindikata više razine kojoj je rješenjem ministra utvrđena reprezentativnost i dalje zadržava status reprezentativne udruge, sve dok ministar ne donese novo rješenje, prije čega je potrebno provesti dugotrajni i skupi postupak utvrđivanja ispunjavanja kriterija reprezentativnosti za sve udruge sindikata više razine, pa čak i za one udruge za koje ne postoji opravdana sumnja da ne ispunjavaju kriterije reprezentativnosti.

Nepostojanje mogućnosti ponavljanja postupka utvrđivanja reprezentativnosti onih udruga za koje postoji opravdana sumnja da više ne ispunjavaju kriterije reprezentativnosti, moglo je u praksi omogućiti sindikalnim udrugama, koje, primjerice, zbog pada broja članstva u sindikatu više nisu ispunjavale te kriterije, da i dalje budu zastupljene u tripartitnim tijelima na nacionalnoj razini i po tom osnovu ostvaruju pojedina prava, dok istovremeno, zbog nedostatnih ljudskih i financijskih kapaciteta nisu u mogućnosti provesti sve preuzete obveze na nacionalnoj razini. Na taj način, propisani postupak onemogućava udruge sindikata više razine da na brz, učinkovit i ekonomičan način utvrde ispunjavanje kriterija za svoju zastupljenost u tripartitnim tijelima na nacionalnoj razini. Jednako tako se, nakon provedenog postupka, rješenjem o ispunjavanju uvjeta za zastupljenost u tripartitnim tijelima na nacionalnoj razini, utvrđuje i ukupan broj članova svake udruge sindikata više razine, na temelju čega se određuje i razmjernost broja članova Gospodarsko-socijalnog vijeća. U tom smislu raspodjela predstavnika radnika u Gospodarsko-socijalnom vijeću vezana na ukupno članstvo, nije u potpunosti u skladu s konvencijama Međunarodne organizacije rada, tim više što je utvrđivanje ukupnog broja članova svake udruge nepotrebno, već je potrebno samo utvrditi je li pojedina udruga ispunila odgovarajuće zakonske kriterije.

Prema tada posljednjem provedenom postupku utvrđivanja reprezentativnosti udruga sindikata više razine provedenom 2009. godine, pet udruga sindikata više razine ispunjavalo je uvjete za zastupljenost u tripartitnim tijelima na nacionalnoj razini. Nadalje, kao značajna prepreka daljnjem razvoju socijalnog dijaloga često se ističe problem neprikladnosti postojećih zakonskih kriterija za utvrđivanje reprezentativnosti sindikata na nacionalnoj razini, a koji kriteriji omogućavaju da u nacionalnim tripartitnim tijelima budu zastupljene sindikalne središnjice s bitno različitim brojem članova i različitom sposobnošću za socijalni dijalog. Prenisko utvrđeni kriteriji za zastupljenost za posljedicu su imali znatnu fragmentiranost sindikata i njihovih udruga više razine, otežan zajednički nastup sindikata prema poslodavcima i Vladi, otežano funkcioniranje Gospodarsko-socijalnog vijeća, smanjenje broja članova sindikata, pojavu sindikalnog “dampinga” i nesređenih odnosa među sindikatima.

Pitanje reprerentativnosti poslodavaca i njihovih udruga nije se otvaralo sve do 2004. godine, s obzirom da je djelovala samo jedna udruga više razine odnosno samo Hrvatska udruga poslodavaca. Na inicijativu novih poslodavačkih udruženja više razine odnosno Konfederacije hrvatske industrije i poduzetnika i Saveza neovisnih udruga poslodavaca dana 26. listopada 2004. godine u Uredu za socijalno partnerstvo održan je radni sastanak vezan za sudjelovanje navedenih udruga poslodavaca u radu Gospodarsko-socijalnog vijeća i drugim tripartitnim tijelima, te je dogovoren način utvrđivanja reprerentativnosti udruga poslodavaca.

Polazeći od međunarodno utvrđenih i poznatih standarda, Hrvatskoj udruzi poslodavaca, Savezu neovisnih udruga poslodavaca i Konfederaciji hrvatske industrije i poduzetnika dostavljen je prijedlog kriterija koje udruge poslodavaca trebaju ispunjavati za sudjelovanje u radu Gospodarsko-socijalnog vijeća i drugih tripartitnih tijela na očitovanje, a radi daljnjeg upućivanja Gospodarsko-socijalnom vijeću na raspravu i usvajanje.

S obzirom da su se opisana tada postojeća zakonska rješenja negativno odražavala i na proces kolektivnog pregovaranja, na što je ukazivala i Evropska komisija², te je postojala potreba dodatnog usklađenja s pravom Evropske unije³, odlučilo se pristupiti donošenju samo jednog propisa, koji bi uredio kriterije i postupak utvrđivanja reprerentativnosti sindikata, udruga poslodavaca i njihovih udruga više razine, kako za njihovu zastupljenost u tripartitnim tijelima u kojima se vodi socijalni dijalog, tako i za kolektivno pregovaranje, uvažavajući pritom sve zahtjeve obvezujućih međunarodnih ugovora na području socijalnog dijaloga.

Poštujući naprijed opisane zahtjeve međunarodnih pravnih izvora, novodonesenim Zakonom iz 2012. uredio se postupak utvrđivanja reprerentativnosti, koje provodi potpuno *neovisno i objektivno tijelo*, odnosno *Povjerenstvo* (Komisija) sastavljeno od pet neovisnih stručnjaka, koje na prijedlog socijalnih partnera, imenuje ministar nadležan za rad, na odgovarajuće mandatno razdoblje. U cilju osiguranja sudske zaštite protiv odluka Povjerenstva, predloženo je da Povjerenstvo može tužiti i biti tuženo te je protiv svih njegovih odluka omogućeno pokretanje upravnog spora.

Postupak utvrđivanja reprerentativnosti uvijek započinje podnošenjem zahtjeva Povjerenstvu, putem ministarstva nadležnog za rad, koji u pravilu treba biti dokumentiran svim podacima kojima se dokazuje ispunjavanje kriterija reprerentativnosti, a temeljem kojih Povjerenstvo može donijeti odluku. Povjerenstvo i samo može provjeriti točnost podataka uvidom u raspoložive

2 Izvještaj o napretku Republike Hrvatske (COM (2008) 674)

3 Više o pravu EU u odnosu na navedeno, vidjeti publikaciju EU Employment law, 4th ed., Ox. Univ. Press., 2012., posebno str. 699 i dalje

izvore službenih podataka, a to može učiniti i putem tijela nadležnog za inspekciju rada. Pritom treba istaknuti da se u postupcima utvrđivanja reprerentativnosti na nacionalnoj razini ne očekuju veći problemi u provedbi, kojih bi moglo biti na području reprerentativnosti za kolektivno pregovaranje, a koje je ovaj zakonski prijedlog pokušao unaprijed predvidjeti.

Predmetnim Zakonom omogućeno je da socijalni partneri mogu pokrenuti postupak utvrđivanja reprerentativnosti sindikata u slučaju kada je isteklo trajanje reprerentativnosti od tri godine, kako bi se spriječilo moguće izbjegavanje početka pregovaračkog postupka, a što je osobito važno u situaciji u kojoj kolektivno pregovaranje želi započeti poslodavačka strana. Isto tako je predloženo da prilikom kolektivnog pregovaranja o izmjeni i dopuni kolektivnog ugovora, koje je započelo nakon što je došlo do promjena u reprerentativnosti sindikata potpisnika kolektivnog ugovora, novi reprerentativni sindikati mogu pregovarati i sklopiti samo novi kolektivni ugovor, te prethodni silom zakona prestaje važiti.

Intencija donošenje tog Zakona bila je usmjerena na utjecanje na konsolidaciju sindikalnog pokreta na nacionalnoj razini, bolju suradnju među sindikatima u procesu osnivanja (određivanja broja članova i sastava pregovaračkog odbora) pregovaračkog odbora na razini poslodavca i grane/djelatnosti, učinkovitiji sustav kolektivnog pregovaranja i poticanje bipartitne suradnje socijalnih partnera, prestanak gubitka sindikalnog članstva do kojeg dolazi, između ostalog zbog fragmentiranosti i podijeljenosti sindikata, poticanje suradnje među sindikatima i jačanja njihovih kapaciteta.

U ovom radu bit će prikazane okolnosti koje su dovele do daljnje potrebe izmjene zakonskog okvira, donošenjem novog Zakona tijekom 2014. godine, uz zadržavanje uloge Povjerenstva za utvrđivanje reprerentativnosti, te uz zadržavanje mogućnosti sudske zaštite protiv odluka tog tijela.

2. Razlozi zbog kojih se pristupilo donošenju novog zakona

Spomenuti ranije važeći Zakon o kriterijima za sudjelovanje u tripartitnim tijelima i reprerentativnosti za kolektivno pregovaranje donijet je 18. 7. 2012. godine, i bio je prvi zakonodavni okvir koji je u Republici Hrvatskoj propisao kriterije i postupak za utvrđivanje reprerentativnosti sindikata za kolektivno pregovaranje.

Iako je važeći Zakon djelomično ostvario očekivane učinke, u njegovoj su primjeni uočeni određeni problemi i dvojbe ili nedostaci zbog kojih je, po procjeni predlagatelja, bilo potrebno neke institute izmijeniti, pojasniti ili dopuniti, a osobito iste u potpunosti uskladiti s propisima koji su također u postupku donošenja, osobito s općim propisom o radu.

Budući da je navedena izmjena zahtijevala značajne nomotehničke intervencije u tekst zakona, bilo je nužno donijeti novi zakon u cilju jednostavnije primjene i učinkovitijeg nadzora. Također, zbog horizontalnog usklađivanja s općim propisom o radu, ovim se Zakonom na drugačiji način uređuju instituti stranaka kolektivnog ugovora, a što ima i utjecaj na institut štrajka uređen općim propisom o radu, te se na poseban način uređuje područje pregovaranja i sklapanja kolektivnih ugovora u državnim i javnim službama.

3. Pitanja koja se rješavaju sada važećim zakonom

Do donošenja novog zakona važeći Zakon o kriterijima za sudjelovanje u tripartitnim tijelima i reprezentativnosti za kolektivno pregovaranje⁴ u primjeni je bio duže od godine dana, što je omogućilo određenu analizu njegovih učinaka.

Polazni statistički podatak djelovanja sindikata i njihovih udruga više razine svakako je podatak da na nacionalnoj razini, odnosno na području dvije ili više županija djeluje ukupno 308 sindikata i 23 udruge sindikata više razine, a na lokalnoj razini, odnosno na području jedne županije djeluje 313 sindikata i 3 udruge sindikata više razine.

Od dana stupanja na snagu Zakona pa do kraja listopada (oktobra) 2013. godine, dakle u razdoblju u kojem se utvrđuje reprezentativnost sindikata za kolektivno pregovaranje, u evidenciju reprezentativnih sindikata je upisano ukupno 250 sindikata koji djeluju sami na području, odnosno razini za koju se kolektivno pregovara. U istom je razdoblju, u evidenciju reprezentativnih sindikata upisano i ukupno 78 pisanih sporazuma sindikata o broju i sastavu pregovaračkog odbora, koji uključuju 234 sindikata, a Povjerenstvo za utvrđivanje reprezentativnosti je donijelo 44 rješenja, u kojima je 56 različitih sindikata utvrđeno reprezentativnim, a 19 nereprezentativnim.

Slijedom navedenih podataka proizlazi da je u razdoblju primjene Zakona ukupno 540 sindikata ostvarilo svoju reprezentativnost za kolektivno pregovaranje na raznim razinama i područjima na kojima se pregovaralo o sklapanju kolektivnog ugovora, a što je u odnosu na podatak o ukupnom broju registriranih sindikata gotovo 90%. Pri tome nije zanemariva i činjenica da je na području na kojima djeluje više sindikata, a za koju se utvrđivala reprezentativnost za kolektivno pregovaranje, gotovo 80% sindikata svoju reprezentativnost ostvarilo na temelju potpisanog sporazuma svih sindikata koji djeluju na određenom području, odnosno razini, a svega nešto više od 20% je o toj reprezentativnosti odlučivalo Povjerenstvo. Navedeni podaci upućuju na zaključak da je donošenje Zakona utjecalo na jačanje sinergije i potaknulo

⁴ Narodne novine, br. 82/2012 i 88/2012

sindikate na međusobno uvažavanje, dogovaranje i sporazumijevanje, te time i ojačalo njihovu pregovaračku poziciju.

S druge strane, sklopljen kolektivni ugovor koji je prihvaćen i podržan od svih sindikata koji djeluju na području odnosno razini na kojoj se pregovaralo na temelju njihovog sporazuma, jamstvo su i poslodavcu, odnosno udruzi poslodavaca na trajniju stabilnost i socijalni mir.

Iako je bilo primjedbi i mišljenja da će utvrđeni kriteriji te način i postupak utvrđivanja reprerentativnosti sindikata za kolektivno pregovaranje onemogućiti i znatno otežati i usporiti početak i tijek pregovora o sklapanju kolektivnih ugovora, primjena Zakona nije niti otežala niti onemogućila sklapanje kolektivnih ugovora, jer je od dana stupanja na snagu Zakona, prema evidenciji kolektivnih ugovora koja se vodi u Ministarstvu rada i mirovinskoga sustava, sklopljeno 57 novih kolektivnih ugovora koji se primjenjuju na cijelom području države te 60 izmjena i dopuna važećih kolektivnih ugovora, pri čemu ovaj podatak ne obuhvaća vrlo velik broj novih kolektivnih ugovora i izmjena i dopuna važećih kolektivnih ugovora sklopljenih u ovome razdoblju, a koji se primjenjuju samo na lokalnoj razini te o njima evidenciju vode uredi državne uprave u županiji, pa je taj broj i znatno veći.

Dakle, ranije važeći Zakon je djelomično ostvario očekivane učinke, ali su u njegovoj primjeni uočeni i neki problemi, dvojbe ili nedostaci zbog kojih je potrebno izmijeniti, pojasniti ili dopuniti neke institute, a osobito isti uskladiti s propisima koji su u postupku donošenja, odnosno općim propisom o radu.

Nakon niza održanih konzultacijskih sastanaka sa socijalnim partnerima (reprerentativnim sindikalnim središnjicama i Hrvatskom udrugom poslodavaca), Ministarstvo rada i mirovinskoga sustava je pristupilo izradi novoga zakona kojim će se ukloniti svi uočeni nedostaci u primjeni važećeg Zakona. O uređenju pojedinih odredbi Zakona koje su izazivale poteškoće u primjeni i odnosu na koje je postojala određena pravna praznina, postignut je konsenzus sa socijalnim partnerima (kao što je pokretanje postupka utvrđivanja reprerentativnosti od strane poslodavca, gubitak reprerentativnosti ako sindikat odbija kolektivno pregovarati, utvrđivanje sastava Gospodarsko-socijalnog vijeća na lokalnoj razini, provedba postupka utvrđivanja reprerentativnosti sindikata ili zastupljenosti u pregovaračkom odboru, provedba postupka utvrđivanja reprerentativnosti udruga sindikata i poslodavaca više razine za sudjelovanje u tripartitnim tijelima na nacionalnoj razini, stranke kolektivnog ugovora, važenje kolektivnog ugovora i sl.).

Primjena važećeg Zakona otvorila je niz dvojbi oko primjene pojedinih instituta s područja kolektivnih radnih odnosa koji su propisani Zakonom o radu, a osobito pitanje stranaka kolektivnog ugovora i prava na štrajk. Naime, ako pregovore o sklapanju kolektivnog ugovora mogu voditi samo reprezen-

tativni sindikati, tada se nameće i zaključak da stranke toga kolektivnog ugovora mogu biti samo dio ili svi reprerentativni sindikati.

U tom smislu novim se Zakonom definiralo tko može biti strankom kolektivnog ugovora. Naime, pitanje pregovora i stranaka kolektivnog ugovora otvara pitanje da li nereprerentativni sindikati, koji ne mogu pregovarati o sklapanju kolektivnog ugovora, mogu pokrenuti štrajk zbog sklapanja, izmjene ili obnove kolektivnog ugovora. Neodrživo bi bilo rješenje da štrajk zbog spora oko kolektivnog ugovora mogu pokrenuti i oni sindikati koji nisu reprerentativni za pregovore o sklapanju toga ugovora ili oni koji su reprerentativni, ali su odbili sudjelovali u pregovorima, čime su se isključili iz prava na štrajk. Stoga se predlaže propisati da strankom kolektivnog ugovora mogu biti samo reprerentativni sindikati koji su sudjelovali u pregovorima o njegovom sklapanju, ali je u tom slučaju potrebno definirati kada će takav kolektivni ugovor biti važeći.

Naime, čak i u slučaju da su svi reprerentativni sindikati pregovarali o sklapanju kolektivnog ugovora, otvara se pitanje da li taj kolektivni ugovor može biti važeći ako ga potpiše samo jedan reprerentativan sindikat, koji okuplja možda samo 21% radnika članova sindikata. Primjenjujući pri tome opće prihvaćena demokratska načela i na socijalni dijalog, ovim se Zakonom predlaže da će kolektivni ugovor kojeg su pregovarali reprerentativni sindikati biti važeći ako ga potpišu reprerentativni sindikati koji u svom članstvu imaju više od 50% radnika članova u odnosu na ukupan broj radnika članova svih reprerentativnih sindikata na području, odnosno razini za koju se kolektivni ugovor sklapa. Na taj se način onemogućava da na području na kojem postoji nekoliko reprerentativnih sindikata s većom razlikom u broju članova, a koji reprerentativnost ostvaruju ukoliko u svom članstvu imaju 20% radnika članova od ukupno sindikalno organiziranih radnika (dakle i onih reprerentativnih i onih nereprerentativnih sindikata), da kolektivni ugovor bude važeći ako ga potpiše samo jedan reprerentativni sindikat s možda samo 20% članova, a da ga ujedno ne potpiše drugi reprerentativni sindikat s možda 48% članova. Ujedno se propisivanjem praga za važenje kolektivnog ugovora dodatno utječe na motivaciju reprerentativnih sindikata na suradnju i zajedničko pregovaranje.

Ranije postojeće normativno rješenje koje je propisivalo posebne uvjete za reprerentativnost tzv. "strukovnih" sindikata, odnosno sindikata koji u svom članstvu imaju najmanje sedamdeset pet posto radnika iste struke i zanimanja i koji su reprerentativnost stjecali ako u svom članstvu imaju najmanje 40% radnika članova od ukupnog broja radnika iste struke i zanimanja zaposlenih kod poslodavca ili poslodavaca koji posluju na području za koje se pregovara o sklapanju kolektivnog ugovora, ukazalo se neprimjerenim

zbog znatno nižih kriterija stjecanja reprezentativnosti i mogućeg dodatnog poticanja fragmentiranost na sindikalnoj strani. Stoga se, ovim se zakonom ne predlaže za strukovne sindikate propisivati posebne, povlaštene kriterije. Tim više, što dosadašnja primjena Zakona ukazuje da se najveći broj reprezentativnosti stječe na temelju sporazuma sindikata, u kojem smislu je i malim strukovnim sindikatima omogućeno da na temelju takvog sporazuma pregovaraju o sklapanju kolektivnog ugovora.

Naime, pisani sporazum svih sindikata koji djeluju na području za koje se kolektivno pregovara, po važećem normativnom rješenju podrazumijevao je stjecanje reprezentativnosti za sve sindikate potpisnike toga sporazuma, bez obzira na broj njihovih članova. Ovim se zakonom predlaže da svi sindikati međusobnim pisanim sporazumom utvrđuju koji su sindikati reprezentativni za pregovore o sklapanju kolektivnog ugovora, što je dobro rješenje za one razine na kojima djeluje velik broj sindikata .

Dakle, reprezentativni sindikati koji su pregovarali o sklapanju kolektivnog ugovora, ali isti nisu potpisali, mogu organizirati i provesti štrajk zbog sklapanja, izmjene ili obnove kolektivnog ugovora, dok to pravo ne ostvaruju nereprezentativni sindikati, kao niti reprezentativan sindikat koji je odbio pregovarati o tom kolektivnom ugovoru.

U odnosu na međunarodno radno pravo, treba istaknuti kako nadzorna tijela Međunarodne organizacije rada ne smatraju propis koji definira sustav reprezentativnosti u cilju dodjeljivanja statusa najreprezentativnijih organizacija određenim organizacijama radnika ili poslodavaca u svrhu kolektivnog pregovaranja i prava na štrajk ili zastupljenosti u nacionalnim tripartitnim tijelima, suprotnim načelima slobode udruživanja, ako su ispunjeni sljedeći uvjeti:

1. utvrđivanje najreprezentativnije organizacije bi se trebalo temeljiti na unaprijed utvrđenim, preciznim i objektivnim kriterijima, kako bi se izbjegla svaka mogućnost pristranosti ili zlouporabe;
2. razlikovanje između najreprezentativnijih organizacija i ostalih organizacija bi trebalo biti ograničeno na određena povlaštena prava, kao npr. u svrhu kolektivnog pregovaranja, konzultacija s javnim vlastima ili određivanja predstavnika radnika i poslodavaca na međunarodnim sastancima;
3. sindikatima koji se ne smatraju reprezentativnima, koji stoga nisu zastupljeni u tripartitnim konzultativnim tijelima ili koji nemaju pravo na sklapanje kolektivnih ugovora, ne smiju se uskratiti njihova prava na obranu radnih interesa svojih članova, na organiziranje vlastite administracije i formuliranje njihovih programa aktivnosti;

4. odluka da se određenim organizacijama dodijeli status najreprerentativnijih radničkih udruga, i kao rezultat toga, davanje određenih povlastica i prava, ne smije rezultirati ugrožavanjem slobode izbora od strane radnika niti nepravedno utjecati na izbor organizacija radnika ili poslodavaca, te
5. procjena reprerentativnosti, posebno pri utvrđivanju najreprerentativnijih organizacija obično bi trebala biti učinjena od strane neovisnog tijela, uz svako jamstvo nezavisnosti i objektivnosti.

Zaključno još treba naglasiti i zahtjev Europske socijalne povelje, koja jasno navodi da kriteriji reprerentativnosti moraju biti propisani zakonom te da se sindikatima kojima nije priznat status reprerentativnog sindikata, mora omogućiti pravo na sudsku zaštitu od takve odluke. U tom se smislu nameće nužnim, zakonom omogućiti sindikatima pravo na sudsku zaštitu protiv odluke kojom im se ne priznaje status reprerentativnog sindikata, odnosno kojom im se uskraćuje pravo na zastupljenost u pregovaračkom odboru sindikata za kolektivno pregovaranje, kako bi se zakonska rješenja u potpunosti uskladila s člankom 6. Europske socijalne povelje, kojom se jamči pravo na kolektivno pregovaranje.

Niti uskrata prava nereprerentativnim sindikatima na organiziranje i provedbu štrajka zbog sklapanja, izmjene ili obnove kolektivnog ugovora, ne smatraju se suprotnim načelima slobode udruživanja, u kojem smislu se ovom prilikom ističu i neka od stajališta Odbora za slobodu udruživanja Međunarodne organizacije rada:

- sustav kolektivnog pregovaranja s isključivim pravom reprerentativnog sindikata na kolektivno pregovaranje je kompatibilan s principom slobode udruživanja,
- razlika između reprerentativnog i nereprerentativnog sindikata ne smije biti takva da nereprerentativni sindikat ne može braniti interese svojih članova tako da na primjer predstavlja svoje članove, uključujući i u individualnim radnim sporovima te da izrađuje svoje statute i pravila, potpuno slobodno bira svoje predstavnike, organizira svoje upravljanje i djelatnosti i utvrđuje svoje programe, te
- nereprerentativni sindikati kojima nije priznato pravo na kolektivno pregovaranje imaju pravo predstavljati svoje članove i zastupati ih u individualnim radnim sporovima.

Postupak i način utvrđivanja reprerentativnosti, sastav i rad Povjerenstva za utvrđivanje reprerentativnosti i osigurana sudska zaštita protiv odluka Povjerenstva, i nadalje udovoljavaju sve međunarodne zahtjeve te ni na koji način ne narušavaju slobode organiziranja i kolektivnog pregovaranja.

Primjena ranije važećeg Zakona bila je otežana u postupcima utvrđivanja reprezentativnosti sindikata za kolektivne pregovore u državnim i javnim službama jer u jednakim situacijama nisu dosljedno poštivana i jednaka načela, te se za državne službe utvrđivala reprezentativnost sindikata, a za javne službe se za pregovore o sklapanju Temeljnog kolektivnog ugovora utvrđivao sastav pregovaračkog odbora. Osim toga, i primjena Nacionalne klasifikacije djelatnosti na definiranje područja za koje se kolektivno pregovara pokazala se neprimjenjivom, osobito za kolektivne pregovore u realnom gospodarstvu, gdje se uobičajeno pregovara na razini jednog poslodavca ili na razini udruge poslodavaca, te se novim prijedlogom za utvrđivanje reprezentativnosti sindikata utvrđuje samo na razini jednog poslodavca ili na razini udruge poslodavaca.

Uvažavajući specifičnosti javnih službi, za koje se sredstva za materijalna prava radnika osiguravaju u državnom proračunu, i koji za temeljne kolektivne ugovore pregovaraju s pregovaračkim odborom Vlade, uvedeno je utvrđivanje pregovaračkog odbora sindikata putem Povjerenstva.

Za pregovore o temeljnom kolektivnom ugovoru za javne službe pregovarački odbor sindikata se utvrđuje na način da svako područje prema Nacionalnoj klasifikaciji djelatnosti bude zastupljeno s jednim članom, predstavnikom sindikata koji ima na tom području najveći broj radnika članova, a preostali članovi se utvrđuju prema razmjernom broju radnika članova ostalih sindikata koji sudjeluju u postupku utvrđivanja pregovaračkog odbora u odnosu na broj ukupno sindikalno organiziranih radnika, do najviše 11 članova.

Temeljni kolektivni ugovor za javne službe, koji se primjenjuje na raznim područjima na kojima je vrlo velika razlika kako broja zaposlenih tako i broja sindikalno organiziranih radnika, bit će važeći ako ga potpiše najmanje po jedan sindikat iz najmanje tri različita područja prema Nacionalnoj klasifikaciji djelatnosti za koja se pregovaralo, i koji u svom članstvu imaju više od pedeset posto radnika članova od ukupno sindikalno organiziranih radnika sindikata zastupljenih u pregovaračkom odboru.

Za kolektivne pregovore o granskim kolektivnim ugovorima koji će se primjenjivati na zaposlene samo u jednom području, odnosno odjeljku javnih službi prema Nacionalnoj klasifikaciji djelatnosti, kao i za pregovore o sklapanju kolektivnog ugovora koji će se primjenjivati na službenike i namještenike u tijelima državne uprave, odnosno državnim tijelima utvrđivat će se reprezentativnost sindikata po općem kriteriju, odnosno na bazi najmanje 20% radnika članova u odnosu na ukupan broj sindikalno organiziranih radnika u tom području, odnosno odjeljku. Uvažavajući pri tom specifičnost kolektivnog pregovaranja u dva područja prema Nacionalnoj klasifikaciji djelatnosti odnosno u djelatnosti znanosti i visokog obrazovanja propisuje se iznimka

od pravila da bi u tom slučaju Povjerenstvo trebalo utvrđivati broj i sastav pregovaračkog odbora propisana je iznimka te će se u tom slučaju utvrđivati reprerentativnost sindikata u skladu s općim kriterijem. To stoga što se radi o vrlo povezanim područjima normativno uređenim jednim zakonskim tekstom a članovi sindikata su istovremeno zaposleni u oba ta područja.

Trajanje jednom utvrđene reprerentativnosti, sada se produžuje na vrijeme važenja sklopljenog kolektivnog ugovora. Ako se tijekom trajanja reprerentativnosti sindikata, odnosno tijekom trajanja prava na zastupljenost u pregovaračkom odboru žele pokrenuti pregovori o izmjenama, odnosno dopunama sklopljenog kolektivnog ugovora, poslodavac, odnosno udruga poslodavaca može pregovarati s pregovaračkim odborom sindikata čija je reprerentativnost utvrđena za sklapanje kolektivnog ugovora o čijim izmjenama, odnosno dopunama se želi pregovarati i koji je potpisnik toga kolektivnog ugovora.

Ukoliko se želi pregovarati nakon isteka roka važenja kolektivnog ugovora ili je na području, odnosno razini važenja kolektivnog ugovora došlo do promjena na sindikalnoj strani, na način da je neki od do tada nereprerentativnih sindikata ispunio kriterij za reprerentativnost ili je započeo djelovati novi sindikat, koji ima kriterij za reprerentativnost potrebno je ponovo utvrđivati reprerentativnost, a ako se reprerentativnim utvrde različiti sindikati, tada se može pregovarati samo o novom kolektivnom ugovoru, čijim sklapanjem prethodni kolektivni ugovor po sili zakona prestaje važiti.

S obzirom na uočene nedostatke u provođenju postupka utvrđivanja reprerentativnosti udruga sindikata i udruga poslodavaca više razine za sudjelovanje u tripartitnim tijelima, novim se zakonom na jasniji i pravedniji način uredio postupak utvrđivanja reprerentativnosti za sudjelovanje u tripartitnim tijelima. U odnosu na postupak utvrđivanja reprerentativnosti sindikata za kolektivno pregovaranje, također je dopunjen postupak koji se provodi pred Povjerenstvom, te su skraćeni rokovi u postupanju.

Na kraju, za navesti je da, s obzirom da u primjeni odredbi o načinu, kriterijima i pravima sudjelovanja u tripartitnim tijelima na nacionalnoj razini kao i odredbi o Povjerenstvu, nije bilo poteškoća niti dvojbi, iste su bez većih promjena zadržane i u novom Zakonu.

4. Zaključne napomene

Kako je već rečeno, pravo na slobodno organiziranje i udruživanje u sindikate i udruge poslodavaca, sloboda osnivanja i udruživanja u saveze i udruge više razine te pravo udruživanja u međunarodne organizacije radnika i poslodavaca, u cilju zaštite i unapređivanja njihovih ekonomskih i socijalnih interesa, zajamčeni su radnicima i poslodavcima u pravilu ustavima pojedinih

država, i to kao temeljna ljudska prava i slobode, što onda postavlja i pitanje razmjernosti te reprerentativnosti pojedinih udruženja⁵.

Predmetna pitanja su u pravnom sustavu Republike Hrvatske bila rješavana Zakonom o načinu određivanja zastupljenosti udruga sindikata više razine u tripartitnim tijelima na nacionalnoj razini (1999.) te kasnije Zakonom o kriterijima za sudjelovanje u tripartitnim tijelima i reprerentativnosti za kolektivno pregovaranje (2012.). Citirani Zakon iz 2012. uveo je Povjerenstvo za reprerentativnost kao meritorno i nezavisno tijelo koje odlučuje o postavljenim zahtjevima, s tim da je uvedena i sudska kontrola odluka Povjerenstva (upravni spor).

Novim, i sada važećim zakonom iz 2014. (Zakon o reprerentativnosti udruga poslodavaca i sindikata⁶) dopunjena su i razrađena sporna pitanja koja su se pojavila u primjeni ranijeg Zakona, uvažavajući pritom mišljenja Međunarodne organizacije rada te sadržaj Evropske socijalne povelje, pri čemu je u bitnome zadržana ključna uloga Povjerenstva za utvrđivanje reprerentativnosti, što uključuje i mogućnost (upravno)sudske zaštite nezadovoljnih strana.

Na taj način proizlazi da tako ustanovljeni sistem ima mogućnost zakonito te usklađeno s međunarodnim normama regulirati pitanja vezana za reprerentativnost udruženja radnika i poslodavaca, u svrhu što boljeg uređenja međusobnih odnosa, te u cilju ostvarenja što kvalitetnijeg socijalnog dijaloga, osobito u odnosu na kolektivno pregovaranje, a što svakako predstavlja jedno od bitnih usmjerenja suvremenog radnog prava.

Literatura

Knjige i članci

Ivan Barun, Reprerentativnost sindikata – međunarodni standardi i sudska praksa (stručni članak, Univ. Niš, PF)

Više autora, EU Employment law, 4th ed., Ox. Univ. Press., 2012.

Zakoni:

Zakon o načinu određivanja zastupljenosti udruga sindikata više razine u tripartitnim tijelima na nacionalnoj razini (NN 19/99)

Zakon o kriterijima za sudjelovanje u tripartitnim tijelima i reprerentativnosti za kolektivno pregovaranje (NN, 82/12 i 88/12)

Zakon o reprerentativnosti udruga poslodavaca i sindikata (NN, 93/14, 26/15)

Zakon o radu (NN 149/09 i 61/11; 93/14, i dr.)

5 Više o teorijskim razmatranjima vezanim za pitanja reprerentativnosti, kao i vezano za komparativne prikaze, vidjeti Ivan Barun, Reprerentativnost sindikata – međunarodni standardi i sudska praksa (stručni članak)

6 Narodne novine, 93/14, 26/15

*Domagoj Frntić,
Judge, member of Committee for determining representativeness*

**REPRESENTATIVENESS OF TRADE UNIONS IN THE
REPUBLIC OF CROATIA, AND THE ROLE OF THE
COMMITTEE FOR DETERMINING REPRESENTATIVENESS**

Summary

In this paper, the author presents an overview of the legal regulations on the matter of determining the representativeness of trade unions, as well as employers' associations, for the territory of the Republic of Croatia, with an emphasis on presenting the reasons for the adoption of the last and currently valid Law, from 2014, which is considered to be in line with international labor law, and the EU acquis.

It is pointed out the importance of an independent and independent expert body (Commission for representativeness), which decides on requests, and in relation to whose decisions the applicants have the right to judicial protection.

Key words: Trade Union, Employers' associations, representativeness.