

Biblioteka
RADNO I SOCIJALNO ZAKONODAVSTVO

Biblioteka
RADNO I SOCIJALNO ZAKONODAVSTVO

Zakon o radu
s komentarima i tumačenjima

Predgovor
dr. sc. Mirando Mrsić, dr. med.

Uvod
dr. sc. Viktor Gotovac

Nakladnik
TIM press d.o.o., Zagreb
Tel.: 01 611 97 13; Faks: 01 611 97 14
e-mail: tim.press@tim-press.hr
www.tim-press.hr

Urednik
Hašim Bahtijari

Lektura
Ljiljana Cikota

Tisak
Intergrafika

ISBN 978-953-7177-87-4

CIP zapis dostupan u računalnom katalogu Nacionalne i sveučilišne knjižnice u Zagrebu
pod brojem 884370

Zakon o radu

s komentarima i tumačenjima

Autori

Predrag Bejaković
Tamara Crnkić
Irena Cvitanović
Viktor Gotovac
Lidija Horvatić
Marina Kasunić Peris
Darko Milković
Ilija Tadić
Mario Vinković
Inga Žic

Zagreb, 2014.

Sadržaj

Predgovor (<i>Mirando Mrsić</i>)	7
Uvod (<i>Viktor Gotovac</i>)	11
Zakon o radu	19
Komentari i tumačenja Zakona o radu	107
Kazalo	437
Popis autora	443

*prof. dr. sc. Mirando Mrsić, dr. med.,
ministar rada i mirovinskoga sustava*

Predgovor

Nakon dugog razdoblja razgovora sa socijalnim partnerima i svim zainteresiranim dionicima o mogućim smjerovima reforme radnog zakonodavstva u Republici Hrvatskoj, te o ciljevima koji se tom reformom žele postići, Hrvatski sabor je 15. srpnja 2014. godine usvojio novi Zakon o radu.

Iako njegovo donošenje nisu pozdravili ni sindikati ni poslodavci, činjenica je da novi Zakon o radu sadrži upravo one promjene u sustavu radnih odnosa koje su Hrvatskoj u ovome trenutku potrebne i moguće.

Zakon o radu počinje se primjenjivati u uvjetima potrebe saniranja teških posljedica koje je na tržište rada ostavila gospodarska i financijska kriza.

U Hrvatskoj je od 2008. godine izgubljeno više od 200 000 radnih mjesta, šest godina suočavamo se s gospodarskom krizom, proračunski deficit je iz godine u godinu veći i zahtijeva preispitivanje rashoda javnog sektora a javni dug je premašio 60 % ukupnog društvenog proizvoda. Porezni sustav traži reformu. Globalno gospodarstvo zahtijeva daljnju deregulaciju, liberalizaciju i privatizaciju.

Ne treba pri tome zaboraviti da je od 1. srpnja 2013. godine Republika Hrvatska punopravna članica Europske unije, te da mora poštovati obveze zacrtane programskim dokumentima Europske unije kao što su Strategija Europa 2020, odnosno obveze Europskog semestra.

Loše stanje u gospodarstvu, te prekomjerni deficit bili su podloga za pokretanje procedure prekomjernog deficita, što od države članice iziskuje dodatne napore u provedbi reformi usmjerene na podizanje konkurentnosti i produktivnosti, te na stvaranje novih radnih mjesta i poticanje zapošljavanja.

Hrvatska se danas nosi sa jednom od najnižih stopa zaposlenosti u Europskoj uniji koja je osjetno pala – sa 62,9 % 2008. godine na 53,9 % u 2013. godini. Registrirana nezaposlenost danas iznosi oko 18,3 %, a takvo stanje zahtijeva brzo donošenje odgovarajućih odluka i mjera na tržištu rada kako bi se omogućilo očuvanje radnih mjesta i jačanje opće sigurnosti radnika. Posebice veliki problem

predstavlja nezaposlenost mladih, te starijih osoba i žena, koji čine znatan udio dugotrajno nezaposlenih osoba na tržištu rada. Dugotrajna nezaposlenost u Republici Hrvatskoj je dvostruko veća od prosjeka EU28.

Zakon o radu je jedan od zakona koji, regulirajući radne odnose, neizravno djeluje i na šire društvene odnose, jer se njime ne reguliraju samo odnosi između radnika i poslodavca, već i niz drugih pitanja koja se posljedično odražavaju na osobni život radnika, na poštivanje i zaštitu ljudskih prava i na sustav industrijskih odnosa jedne države.

Stoga ne treba čuditi da svaka izmjena Zakona o radu uvijek izaziva tenzije i različita razmišljanja o potrebnim izmjenama, ne samo kod socijalnih partnera nego i u široj javnosti.

To je posebno izraženo u slučajevima kada se reformi radnog zakonodavstva ne pristupa s ciljem rješavanja problema s kojima se određeno društvo suočava na tržištu rada, već se polazi od suprotstavljenih interesnih pozicija pojedinih interesnih skupina. Na žalost, proces donošenja Zakona o radu, koji je sada za nama, može potvrditi da unatoč činjenici što su obje strane, i predstavnici poslodavaca i predstavnici sindikata, u razgovore o novom Zakonu o radu uložili izniman trud, kao socijalni partneri još uvijek nisu spremni razgovarati o nužnim promjenama, uvažavajući interese i potrebe druge strane i razumijevajući pri tome okolnosti i probleme s kojima se cjelokupno društvo mora nositi.

Stabilan i održiv gospodarski rast moguć je samo u uvjetima socijalnog mira, a socijalni mir se ne postiže samo kvalitetnim zakonodavnim okvirom uređenja radnih odnosa, već jednako tako kvalitetnom suradnjom socijalnih partnera na svim razinama, posebice kroz sustav kolektivnog pregovaranja.

Proces donošenja Zakona o radu trebao je poslužiti za ponovnu uspostavu povjerenja među socijalnim partnerima na temelju kojeg će se uspostaviti buduća kontinuirana suradnja svih zainteresiranih na praćenju uređenja i promišljanju budućnosti radnih odnosa u Hrvatskoj. Međutim, upravo je Zakon o radu bio osnova za prekid socijalnog dijaloga.

Socijalni dijalog, kakvog svi u Hrvatskoj priželjkujemo, moguć je samo uz snažne socijalne partnere, koji će biti spremni i sposobni aktivno se uključiti u osmišljavanje svih javnih politika, te preuzeti odgovornost za provedbu tih politika u svakodnevnom životu. Da je to moguće svjedoče nam brojni primjeri u drugim državama članicama Europske unije, posebice u skandinavskim zemljama, gdje je socijalni dijalog sastavni dio društvenih odnosa.

Stoga je značajne izmjene doživio dio Zakona koji uređuje kolektivne radne odnose. Upravo navedene promjene treba promatrati zajedno s promjenama koje nosi novi Zakon o reprezentativnosti udruga poslodavaca i sindikata, te bi one trebale pridonijeti jačanju industrijske demokracije u Hrvatskoj.

Novi Zakon o radu donesen je prema proceduri procjene učinaka propisa, i tijekom njegove izrade konzultirana je interesna i stručna javnost, kao i predstavnici pravosuđa, akademske zajednice i nevladinih udruga. Konzultacije su provedene ne samo u odnosu na mogući smjer reforme radnog zakonodavstva u Hrvatskoj, već i u odnosu na moguća normativna rješenja koja bi pridonijela očuvanju radnih mjesta i većoj sigurnosti radnika na tržištu rada.

Novi Zakon o radu slijedio je i dobra iskustva u provedbi reforme radnog zakonodavstva u drugim državama članicama Europske unije, izbjegavajući pritom svaku onu izmjenu koja bi za posljedicu imala pojeftinjenje troškova otpuštanja radnika snižavanjem otpremnina i skraćivanjem otkaznih rokova ili dodatno smanjenje radničkih prava.

Dosadašnja primjena zakona pokazala je neusklađenost važećih zakonodavnih rješenja s potrebama svakodnevnog života, ne samo u odnosu na potrebe olakšanog poslovanja poslodavaca, već jednako tako i u odnosu na poštivanje prava radnika. Preduge i preskupe procedure koje su poslodavci trebali ostvariti prilikom restrukturiranja dovodile su do njihovog propadanja pa time i do gubitka radnih mjesta koja su u nekim drugim okolnostima mogla biti spašena.

Nefleksibilna organizacija radnoga vremena, koja nije omogućavala prilagodbu poslovanja kratkoročnim fluktuacijama u poslovanju, onemogućavala je poslodavce da prijavljuju, pa time i plaćaju radniku svaki odrađeni prekovremeni sat, budući da bi u protivnom bili prekršajno kažnjavani.

Upravo zbog navedenih razloga, osnovni cilj reforme radnog zakonodavstva bio je prilagoditi normativni okvir svakodnevnom životu, poslodavcima olakšati restrukturiranje s ciljem očuvanja radnih mjesta u „zdravom“ dijelu poslovanja, te ojačati sigurnost radnika.

Pojednostavljena je procedura kolektivnog zbrinjavanja viška radnika, ubrzan je tijek otkaznog roka kod individualnog otkazivanja ugovora o radu, uveden je postupak arbitraže umjesto sudskog spora kod nadomjestka suglasnosti na otkaz ugovora o radu zaštićenim kategorijama radnika.

U namjeri suzbijanja nezakonitog rada omogućen je dodatni rad radnicima koji rade puno radno vrijeme, te je omogućeno ustupanje radnika između povezanih poslodavaca, čime bi se mogli spriječiti nezaposlenost radnika u slučaju da kod povezanog poslodavca nema potrebe za njihovim radom.

Poslodavcima je omogućeno korištenje fleksibilnije organizacije radnoga vremena tako da se kroz uspostavu transparentnosti u organizaciji radnog vremena i uz postavljena ograničenja trajanja rada na tjednoj razini, odnosno na razini referentnog razdoblja, ujedno zaštite zdravlje i sigurnost radnika.

Podaci o radu putem fleksibilnih oblika zapošljavanja, kao primjerice u nepunom radnom vremenu ili preko agencija za privremeno zapošljavanje, potvrđuju da su takvi oblici rada u Hrvatskoj nedovoljno iskorišteni. Primjerice, nikako ne možemo biti zadovoljni sa 7,8 % udjela radnika koji rade u nepunom radnom vremenu, ili s približno 11 000 radnika koji rade preko agencija za privremeno zapošljavanje.

U tome su smislu u novom Zakonu o radu izvršene određene normativne intervencije kako bi se smanjili troškovi rada radnika zaposlenih u nepunom radnom vremenu, odnosno kako bi se produljilo razdoblje tijekom kojeg radnik, zaposlen preko agencije za privremeno zapošljavanje, može biti ustupljen korisniku. Poticanje fleksibilnih oblika zapošljavanja bilo je motivirano prvenstveno činjenicom što su iskustva drugih država članica pokazala da su fleksibilni oblici zapošljavanja dobar oblik za prelazak iz svijeta nezaposlenosti u svijet zaposlenosti, odnosno za pomirenje profesionalnog i obiteljskog života. Prema tome, namjera zakonodavnih intervencija u odnosu na fleksibilne oblike zapošljavanja nije bila usmjerena na

smanjenje sigurnosti radnika na tržištu rada, nego na poticanje svih oblika ulaska u svijet rada.

Ovim Zakonom o radu produljen je rok zastare potraživanja radnika iz radnog odnosa s tri na pet godina, korisnici roditeljskih prava neiskorišteni dio godišnjeg odmora mogu iskoristiti do 31. prosinca, a omogućili smo pokretanje industrijskih akcija odmah nakon neisplate plaća. Nadalje, ojačali smo ulogu radničkog vijeća, poboljšali sustav kolektivnog pregovaranja te uredili sustav proširenja kolektivnog ugovora u cilju zaštite slobode tržišnog natjecanja.

Neke od osnovnih zadaća pri donošenju novog Zakona o radu bile su normativno rasterećenje radi njegove jednostavnije primjene, usklađivanje zakonskih odredbi s dosadašnjom sudskom praksom i pojednostavljenje odredbi o kojima je Ministarstvo rada i mirovinskoga sustava primalo niz upita o primjeni pojedinih normi poput, primjerice, odredbi o godišnjem odmoru.

Hoće li izmjene Zakona o radu polučiti željene ciljeve i je li se moglo učiniti više – osnovna su pitanja koja se nameću nakon cjelokupnog proseca.

Iako socijalni partneri i Vlada Republike Hrvatske nisu uspjeli postići konsenzus o cjelokupnom paketu odredbi Zakona, činjenica jest da je ovaj tekst Zakona u mnogim interesnim pitanjima približio početne stavove socijalnih partnera. S obzirom da su očekivanja socijalnih partnera, u odnosu na uvažavanje pojedinih interesa, bila znatno veća od onoga što donosi novi Zakon o radu, ne treba čuditi što su i sindikati i poslodavci jednako nezadovoljni krajnjim ishodom. Nesporno je, međutim, da se pred nama nalazi Zakon o radu koji je postigao određeni stupanj ravnoteže između potreba rada i kapitala.

Iako se možda na prvi pogled čini da su reforme trebale biti i dublje, ili da ih uopće nije ni trebalo biti, uvjereni smo da će ovaj Zakon o radu pridonijeti boljem položaju radnica i radnika na tržištu rada.

dr. sc. Viktor Gotovac

Uvod

*Bilo je to najbolje doba, bilo je to najgore doba;
doba mudrosti i doba ludosti, epoha vjerovanja i epoha nevjerice,
vrijeme Svjetlosti i vrijeme Mraka, proljeće nada i zima očaja; ...*

Charles Dickens: *Priča o dva grada*

Uvod u „Priču o dva grada“ Charlesa Dickensa savršeno priliči uvodu u „priču o Zakonu o radu“. Svaka diskusija o Zakonu o radu, u nas, u posljednjih desetak godina, svodi se na stalno ponavljanje gotovo uvijek istih dosjetki o prihvatljivom i neprihvatljivom, najboljem i najgorem, mudrosti i gluposti, iznevjerenim povjerenjima i bajkovitim ufanjima. Antagoniziranje koje se očituje u ponavljanoj suprotstavljanju banaliziranih paradigmi, pojednostavljenog „za“ i pojednostavljenog „protiv“, među kojima bi se referendumskim odgovorima trebalo riješiti sve dileme, banalizirajući složenost društva i svijeta, promičući isključivost viđenja binarnog sustava u kojem ne postoji ništa drugo osim crnog i bijelog, pravog i krivog, svoj je vrhunac ostvarilo u raspravama povodom donošenja novog Zakona o radu.

Zakon o radu, kao tema u javnom prostoru, ali još više kao dio ozbiljne politike u državi i društvu, politike tržišta rada, dijela ekonomske politike, kao i socijalne politike socijalne države, tegobna je kronika neuspjeha male i osiromašene države da se sporazumije, u samoj sebi i sama sa sobom, oko potrebe da se bude konkurentan, napredan, uzoran, uspješan, ali i veoma očita kritika, britka i jetka, sarkastična i dovijtljiva, svih nas aktera koji smo se upuštali u promišljanja uređenja rada.

Kronika i kritika, ma kako životna i uspjeta, bezvrijedna je ako samo prati i opisuje, ona tada nije ništa doli opravdanje nečinjenja i nepoduzimanja. Njen je značaj ostvaren samo ako potiče, kreira i djeluje. Bezvrijedne su, dakle, i sve podjele, sukobi, najave štrajkova i prosvjeda, zazivanja odgovornosti i ostavki, fatalističko zagovaranje i predviđanje socijalne apokalipse, valjda u vidu četiri (crna) jahača

– predsjednika i potpredsjednice Vlade Republike Hrvatske, ministra rada i mirovinskog sustava, a četvrto mjesto mogu popuniti svi ostali, prema potrebi, zasigurno za nešto krivi činjenjem ili nečinjenjem.

Već vječite interpretacije i reinterpretacije banalnosti kakva jest i višegodišnje mistificiranje pojmova fleksibilnosti, fleksibilizacije, fleksigurnosti, ne služe baš ničemu. Osim opravdanju nečinjenja pripadnicima „kaste“ socijalnih inerta, možda objašnjenje „vriskova“ socijalnih panikera. Ili, pak, diskusijama koje će prikriti prave namjere, znanja i sposobnosti, ili nedostatak istih, kod onih koji mijenjaju, koji osmišljeno upisuju u normativno. „Reinkarnacije“ doskočica i recikliranje društvenih konflikta krajnje je neproduktivan scenarij, troškove kojeg već plaćamo, a očigledno ćemo i nastaviti... Nažalost, u nas i po nas, deset godina poslije, kao i deset godina prije, nema u tim rasprama nikakvog sadržaja, navodno stručne rasprave sve su samo ne stručne. Štoviše, u zbrku pojmova uključilo se sada još i ideologiziranje, zazivanjem, valjda svemoguće, ideje socijaldemokracije koja će *mojsijevskom* silinom razmaknuti more problema koji nas tište, sa sve demagoškim nad-argumentom kako nikome neće biti gore, svima samo bolje.¹ Ne naziru se, ni nakon ovoliko godina nečinjenja ili sasma jalovog činjenja, ni najmanji znakovi konsenzusa naboja nacionalne ambicije da se gospodarstvo, društvo i država učine uspješnijim, bar malo boljim, nego što su sada. Samo podjele koje su se u nas iz svog nacionalnog habitata Drugog svjetskog rata preslikale i na podjele na rad i kapital, sirote građane i podle poslodavce. I to po tako dosljedno nedosljednim linijama razgraničenja da oni koji su pred koju godinu predlagali i obrazlagali izmjene zakona, sada tvrde kako je to nepotrebno i nepromišljeno, štoviše loše i nebranljivo.

Ta duboka podjela samo je slika onog tektonskog rasjeda hrvatskog društva kojeg je gospodarska kriza istakla, rasjeda koji svojom destruktivnom privlačnošću zamagľuje ono što jest smisao zakona i prava: pravdu i učinkovitost. Upravo onako kako je to sjajno primijetio Emile Durkheim: „... kad društvo pati, osjeća potrebu pronaći nekoga koga će moći optužiti za svoju nevolju, kome će se moći osvećivati za sva svoja razočaranja.“ Potraga za rješenjem tada postaje mitski obračun sa zamišljenim neprijateljem, pa i takav da evocira obrazloženja propašću socijalizma dokazano pogrešnih marksističkih pojednostavljenih podjela na rad i kapital. Pa svi, na istom putu, rade jedni protiv drugih, napadaju se, provociraju i osvećuju. Kao što je Durkheim tako obazrivo ustvrdio, ono što je u srži svih, na mržnji i osudi temeljenih dioba, tako i ovu inicijativu da se neprijatelj „identificira, locira...“ u vlastitom okruženju, u društvu u kojem živimo, pa da ga se, konačno, i eksterminira, možemo riječima Johna Kennetha Galbraitha poistovjetiti s „onom intelektualnom kratkovidnošću koju često nazivamo glupošću“. Naime, nisu antagonizirani učinkovitost i humanost, tržišne slobode i ljudska prava, unilateralizam i konsenzus, to nisu neprijatelji i nepomirljive razlike. Kriza je neprijatelj, ona je neprijatelj i rada i kapitala, i socijalne države i poduzetničke inicijativnosti. Uz to, slučajnosti i okolnosti, nuzgredno, usmjere kretanja i trendove i vizualno zamagle perspektivu,

¹ „Ja znam da je danas teško biti socijaldemokrat i ovdje i na mnogim drugim mjestima, ali isto tako vam želim reći da je vrijeme da se bude socijaldemokrat, jer ovakvim smanjivanjem prava nije ugroženo samo pojedinačno pravo radnika pojedinih grana, ovakvim smanjivanjem prava u pitanju je ova nacija“, poručio je u raspravi o Zakonu o radu saborski zastupnik Milorad Pupovac.

pa to ne vidimo mi, kao što to prevede, kako bi rekao moj znanac, i briljantni s desna, Ferguson i Landes, i zvijezde s lijeva, Stiglitz i Naomi Klain.

No, najveća neuspješnost i najizraženiji besmisao, u svim našim debatama o Zakonu o radu, jest u vraškoj upornosti argumentiranja i opravdanja vlastitog stava da propuštamo uvidjeti da, iza ambicije i najava velikih promjena i svega onoga što se napada kao promjena koja će navodno nekome naštetiti, te promjene izostaju. Stvarnih promjena, stvarnog napretka, stvarne borbe za budućnost – nema. Svoju smo snagu iscrpili u uvjeravanju i debati, ništa nije ostalo za konceptualizaciju potreba i nužnosti zakonom. Nema posebnih promjena u ovom Zakonu o radu, kao što ih nije bilo ni u Zakonu o radu iz 2009. godine, kao što ih, u biti, nije bilo ni 2003. godine. Nema promjena, nema napretka, a to objašnjava i naše tavorenje na istom i u istom.

Ove je 2014. godine, doneseno nikada više, gotovo petnaestak zakona koji uređuju radne odnose i područje socijalne sigurnosti. Iskaz je to jedne od, do sada, najobuhvatnijih i najopsežnijih zakonodavnih inicijativa u područje radnog i socijalnog prava. Ta inicijativa nije toliko popraćena zakonodavnom intervencijom – želja da se mijenja bila je veća od stvarnih prijedloga promjena. Tu čak niti glavni motiv inicijative, očekivani doprinos gospodarskom razvitku nakon šest godina gospodarske krize, nije nadvladao politički diskurs, uvelike oslobođen znanja i struke, možda čak i logike tržišta rada, a i prosudbe dugoročnih implikacija, kako onih promjena koje će voditi k boljem, tako i onih koje zahtijevaju odricanje i kratkoročno nose teškoće i odricanje.

Koji je problem s promjenama zakona?

Prije svega, zakonske promjene, izmjene i dopune, protivnik su stabilnosti pravnog poretka: sve one, a naročito opsežne i česte zakonske promjene, destabiliziraju pravni poredak. Tu se pravna sigurnost opire pravnom intervencionizmu i aktivizmu. Veliko je očekivanje politike i političkih aktera da će zakonskim izmjenama i dopunama, često skrivenim u „novim“ zakonima i „novim“ zakonskim rješenjima, promijeniti stvarnost. No, ne bude to baš tako. Prvo, to što u novim rješenjima stoji – je li to doista novina? Nadalje, sve ako u promjenama nešto i stoji, jesu li to promjene koje će uistinu mijenjati okolnosti u smjeru gospodarske potrebe? I, konačno, postavlja li zahtjev poznavanja i primjene brojnih, opsežnih, novih, promijenjenih propisa nove troškove, veće od koristi koje promjene donose?

Koje su promjene u ovom Zakonu o radu?

Prva, već i površnim motrenjem razvidna promjena jest u strukturi teksta zakona. Najveća promjena tu jest izuzimanje odredbi o europskom radničkom vijeću i sudjelovanju radnika u odlučivanju u europskom društvu (SE) i u europskoj zadruzi (SCE) u dva posebna zakona, donesena i objavljena kada i Zakon o radu. Formalna je promjena i restrukturiranje teksta Zakona o radu premještanjem pojedinih

poglavlja u njihovom rasporedu te i jasna podjela zakona na glave, redom o općenitim – uvodnim – odredbama, potom o individualnim radnim odnosima, sudjelovanju radnika u odlučivanju, kolektivnim radnim odnosima, te pet „tehničkih“ glava (nadzor nad primjenom propisa o radu, posebne odredbe, upravne mjere, prekršajne odredbe i prijelazne i završne odredbe), a glave se dodatno dijele na poglavlja. Ove formalne promjene ne utječu značajnije na uređenje radnih odnosa u Republici Hrvatskoj, no skraćivanjem i pojednostavljenjem zakonskog teksta pridonosi se njegovoj preglednosti. To može biti vrijedno i korisno, no zahtijevat će navikavanje na te promjene.

Značajnije su promjene u području uređenja radnog vremena i odmora – ovo je percipirano kao područje najizraženije fleksibilizacije te su ovdje otvorena i interesna pitanja uređenja rada. Temeljne odredbe o radnom vremenu i odmorima ostaju u neizmijenjenom obliku i sadržaju, no uvođenjem nekih novih instituta nastoji se poslodavcima omogućiti jednostavnije upravljanje organizacijom radnog vremena. U tom smislu širi se mogućnost asimetričnog rasporeda radnog vremena i izvan osoba koje rade u smjenskom radu te u dužem trajanju nego što je to bilo do sada, a što je izazivalo najveće prijepore. Novina je i u ostvarenju koncepcije „banke radnog vremena“ kao fonda sati uvedenog kolektivnim ugovorom koji omogućuje raspored s još manje ograničenja. Značajnija jest promjena uvođenje „dopunskog rada“ kod drugog poslodavca, uz pisanu suglasnost postojećeg, kojim se omogućava rad i preko punog radnog vremena, u najdužem trajanju do osam sati tjedno, odnosno do sto osamdeset sati godišnje. Godišnji odmori su pojednostavljeni te u većoj mjeri prepušteni interpretaciji kroz praksu, što će u kraćem roku dovesti do dvojbi i nejasnoća, no očekuje se da će rješenja u budućnosti biti prilagodljivija potrebama prakse.

U pogledu rada putem agencija za privremeno zapošljavanje, produljeno je razdoblje tijekom kojeg se može raditi, na tri godine. Također su preuređena i prava radnika koji rade putem agencija izričitim definiranjem drugih uvjeta rada te omogućavanjem uvođenja manje povoljnih uvjeta rada za agencijske radnike u slučaju uređenja agencijskim kolektivnim ugovorom.

Novim je Zakonom o radu omogućen specifičan „ugovoren“ *ius variandi* – privremeno ustupanje radnika u s njim povezano društvo u smislu posebnog propisa o trgovačkim društvima, kada poslodavac nema potrebe za radom radnika – u trajanju od neprekidno najdulje šest mjeseci, na temelju sporazuma sklopljenog između povezanih poslodavaca i pisane suglasnosti radnika, što, ma koliko se to činilo praktičnim rješenjem, nepotrebno usložnjuje materiju koju je i inače bilo moguće urediti sporazumom stranaka. Nadalje, povodom upućivanja radnika na rad povezanom poslodavcu koji ima poslovni nastan u inozemstvu, poslodavac može radnika, uz njegovu pisanu suglasnost, u trajanju do dvije godine, privremeno ustupiti na temelju sporazuma sklopljenog između povezanih poslodavaca.

Kod sudskog raskida ugovora o radu najviši je iznos naknade štete smanjen s osamnaest na osam prosječnih mjesečnih plaća, što i zbog dosadašnje sudske prakse neće imati značajnije učinke, ali je zanimljivo uvođenje broja osam na mjesto gdje je za očekivati da će biti broj koji je umnožak četvrtine odnosno polovine godine.

Došlo je i do važne promjene i pojednostavljenja obveza u vezi sa zbrinjavanjem

kolektivnih viškova radnika napuštanjem obveze izrade programa zbrinjavanja viška radnika pri čemu dio sadržaja dosadašnjeg programa zbrinjavanja viška radnika postaje sastavni dio obveznog savjetovanja.

Uvedena je i mogućnost prestanka ugovora o radu trudnice i nekih drugih zaštićenih kategorija osoba kada se nad poslodavcem provodi postupak likvidacije ili mu je prestao obrt. Uređuje se i otkazni rok tijekom privremene nesposobnosti za rad, kada otkazni rok ne teče. Naime, ako je došlo do prekida tjeka otkaznog roka zbog privremene nesposobnosti za rad radnika tada radni odnos radniku prestaje najkasnije istekom šest mjeseci od dana uručjenja odluke o otkazu ugovora o radu. Također, novina jest da otkazni rok teče za vrijeme godišnjeg odmora, plaćenog dopusta te razdoblja privremene nesposobnost za rad radnika kojeg je poslodavac u otkaznom roku oslobodio obveze rada, osim ako kolektivnim ugovorom, pravilnikom o radu ili ugovorom o radu ne bude drukčije uređeno.

Zakonom o radu propisana je i velika promjena u koristi radnika – produljenje roka zastare prava iz radnih odnosa s tri na pet godina. Vrlo je upitan učinak ove promjene jer će ona povećati nesigurnost i troškove poslodavaca.

U pogledu sudjelovanja radnika putem radničkih vijeća udvostručuje se, s deset na dvadeset posto, broj sindikalno neorganiziranih radnika koji mogu predložiti izbore i liste za radnička vijeća, a smanjuje se mogućnost da neorganizirani radnici utječu na uspostavu radničkih vijeća.

Promjene u pogledu kolektivnih ugovora uključuju povratak odredbi o produženoj primjeni pravnih pravila sadržanih u kolektivnim ugovorima u tekst Zakona o radu, sada u iteraciji bitno različitoj kako iz prethodnog Zakona o radu tako i iz Zakona o kriterijima za sudjelovanje u tripartitnim tijelima i reprezentativnosti za kolektivno pregovaranje, u trajanju od tri mjeseca, uz mogućnosti i drukčijeg sporazumijevanja, u slučaju prestanka protekom roka na koji su bili sklopljeni ili otkazom kolektivnog ugovora. Izmijenjene su i odredbe o otkazivanju kolektivnog ugovora, navođenjem razloga zbog kojih se može tražiti izmjena ugovora zbog promijenjenih okolnosti kao razloga za otkaz kolektivnog ugovora.

Novi Zakon o radu ovlast inspektora rada, u slučaju utvrđivanja poslodavčevih kršenja zakonom propisanih obveza, usmjerava prema naredbi ili zabrani takvih postupanja. Time se omogućava instruktivno djelovanje inspektorata rada, koje se u javnosti pogrešno identificiralo kao preventivno, uz prijatnju visokim prekršajnim sankcijama.

Sve to, ali u stvari vrlo malo, novina je novog Zakona o radu.

Nedoumice nove, nedoumice stare – što nije (pre)uređeno, a trebalo je biti?

Više je pitanja, problema i dvojbi na koje novi Zakon o radu ne daje zadovoljavajući odgovor. Da spomenem samo neke koje postoje već duže vrijeme. Nije sasvim jasno dolazi li do primjene za radnika najpovoljnijeg prava i između istovrsnih izvora, primjerice između kolektivnih ugovora različitih razina, što je razvidno iz toga što sudska praksa ne prati gramatičku interpretaciju dikcije zakonske odredbe.

Je li probni rad rezerviran za prvo sklapanje ugovora kod poslodavca i ako jest, zašto to nije izriječno navedeno? Zamjenjuje li sindikalni povjerenik radničko vijeće i prilikom sazivanja skupa radnika? Može li osoba koja nije radnik poslodavca predstavljati radnike u organu toga poslodavca? Mogu li i nezaposlene osobe utemeljiti sindikat?

Sada su otvorena i neka nova pitanja. Tako, može li se, kada je ugovor o radu na određeno vrijeme sklopljen u trajanju dužem od tri godine, sklopiti sljedeći uzastopni ugovor o radu na određeno vrijeme, budući da je izostala izričita odredba koja je to do sada onemogućavala? Je li zbog izričitog spominjanja doktora specijalista medicine rada, za kojeg se na više mjesta uspostavlja isključiva nadležnost za ocjenu i odlučivanje u sporu između poslodavca i radnika/radnice, ovdje izostaje uloga i nadležnost drugih, primjerice i suda? Može li poslodavac radnika „uputiti“ na „dopunski rad“ kod sa sobom povezanog poslodavca, a kojim će se radom obavljati posao za prvog poslodavca, i tako izbjeći plaćanje uvećanja za prekovremeni rad? Konačno, hoće li to biti promocija dvojbenog zakonitog oblika poslovno-tehničke suradnje kojom se kod nas zamjenjuje rad putem agencija za privremeno zapošljavanje? Postoji li kod nas uopće pravo na godišnji odmor, kada radnik kojem radni odnos prestaje, bez obzira kada prestaje, ostvaruje pravo na razmjerni dio godišnjeg odmora – stječe li pravo na godišnji odmor u nekoj godini tek dva tjedna prije njena kraja? Kod prestanka radnog odnosa istekom šest mjeseci od dana uručivanja odluke o otkazu ugovora o radu, ako je došlo do prekida tijekom otkaznog roka zbog privremene nesposobnosti za rad radnika, ubraja li se u to i razdoblje prije donošenja novog Zakona o radu?

Sve su to pitanja na koja je zakonskim tekstom trebalo odgovoriti. A to je izostalo.

Konačna ocjena

Novi Zakon o radu, sa svojim promjenama i novinama, neće bitno utjecati ni promijeniti dosadašnje uređenje radnih odnosa u Republici Hrvatskoj. On, a to se već vidi, neće odgovoriti potrebama osuvremenjivanja određenih pravnih instituta, niti je razriješio neke postojeće dileme iz prethodnog uređenja radnih odnosa.

Izostanak bitnih promjena kojima bi se značajnije izmijenili instituti iz Zakona o radu, potom činjenica da se, gotovo filigranski odmjereno, za svaku promjenu koja nosi potencijal fleksibiliziranja (primjerice kod rasporeda ili preraspodjele radnog vremena i rada putem agencije za privremeno zapošljavanje) uvodi poneki ustupak bilo radnicima bilo sindikatima i tako umanjuje utjecaj radničkih vijeća; otežavanje otkazivanja kolektivnih ugovora; uvođenje minimalnog trajanja produžene primjene pravnih pravila sadržanih u kolektivnom ugovoru i kod otkaza kolektivnog ugovora; produženje rokova zastare – sve to podcrtava nastojanje da se „promjenama ništa ne promijeni“ i potvrđuje ocjenu da su promjene više fingirane nego stvarne i da akteri, zapravo, nemaju konceptijskih zamisli što i kako činiti i razvijati. Zato i ocjena o tome da u ovom novom Zakonu o radu i nema ništa posebno novog, potom da je njegovo donošenje više odglumljeni dramolet

demagogije i politizacije na svim stranama, a manje doprinos bilo fleksibilizaciji rada, bilo osiguranju prava socijalne države. Sveukupno i sve zajedno – gotovo ništa, ništa ili uopće ništa novo. Ni dobro. Svakako ne vrijedno vremena, truda i sporenja uložениh ili proizašlih iz donošenja novog Zakona o radu.

Vjerojatno jedina bitna promjena prigodom donošenja ovog Zakona jest ta da, na kraju, pod egidom fleksibilizacije Zakona o radu, nisu uvećana prava sindikata i dodatno učvršćena rigidnost u radnim odnosima. To je, vjerojatno, jedini napredak u odnosu na izmjene novim Zakonom o radu iz 2009. godine.

Nažalost, ni ove 2014. godine nismo napravili ono što je nužno. Propuštena je, ponovno, prilika ponuditi odgovore o budućnosti našeg života u pogledu rada. Nedostajalo je razumijevanja i stvarne volje da se zauzme aktivan odnos prema budućnosti socijalne države, pa i na području tržišta rada i radnih odnosa. Ako želimo sačuvati i održati socijalnu državu, a osobno smatram to toliko bitnom tekovinom kontinentalne Europe 20. stoljeća da tu ne vidim stvarnog pitanja, dakle da socijalnu državu svakako moramo održati, tada to možemo učiniti samo na način da reformiramo gospodarstvo i odnose u njemu. No, tu se javlja pitanje sukladnosti i uklopivosti socijalnog modela socijalne države u to novo reformirano gospodarstvo, i ono je to koje zahtijeva aktivan odnos, upravo radi toga da se incidentalnosti novog gospodarskog modela ne suprotstave opstanku socijalne države.

Treba, dakle, na novoj ravni graditi gospodarska i socijalna prava, radne odnose i odnose iz rada, sve kako bismo zadržali zaštite i zaštitne mehanizme i jamstva, čak i ako neće moći biti održane iste jamčene razine prava ili ista prava. Konačno, kako to kaže Charles Handy, „Ne možemo graditi budućnost nastavljajući prošlost“, a se čini da je kod nas upravo tako. Promjene, inicijative, novi propisi, mišljenja i stavovi u praksi rijetko donose promjene, socijalni partneri kao da takve promjene ne žele i ne odobravaju. Stoga, i nije čudno da ishod ne može biti drukčiji od onog koji je i prethodno bio – loš. Taj nedostatak mudrosti, neznanje i diletantizam, ono je zbog čega se ne mijenja, ne inovira, već samo odugovlači i ponavlja. Kao neki socijalni makijavelizam u kojem je politika bez postulata i plana, već je jedini postulat i plan – politika. Tu savršeno opstaju naši političari – jednako tako stranački kao i oni koji formiraju politike djelovanja socijalnih partnera – sindikata i poslodavaca, što potvrđuje opasku koju je pred gotovo četiri stoljeća Axel Oxenstierna, švedski „političar“ svojega doba, napisao sinu: „Znaš li, sine, s koliko se malo mudrosti vlada svijetom?“

Pristup koji u Republici Hrvatskoj toliko nedostaje jest onaj koji će „teologizirati“ rad, namjesto onog u kojem se kao do sada besciljno teoretizira o radu. Radna etika, vrijednosti i kultura rada vode socijalnoj uključenosti koja vrednuje socijalnu sigurnost. Bez rada, radnom pravu možemo smjestiti smišljati epitaf. Ako to ne želimo, treba tražiti prostor rada, njegovati rad i razvijati odgovarajuće pravno radno okruženje. Racionalno, s ciljem optimizacije odnosa i ostvarenja učinaka upravo rada i socijalne sigurnosti. Ne smije se, dakle, dopuštati da nadležne institucije šutke, pa čak i bez suhoparnih statističkih obrada, promatraju zbivanja na tržištu rada ili u socijalnoj sigurnosti, da političari svoju političku odgovornost „dijele“ sa sindikatima i poslodavcima, bez ideje što žele učiniti i u bijegu baš od

odgovornosti. Treba, naprotiv, upravo kao prioritet, uistinu aktivno anticipirati društvena kretanja, ulagati u obrazovanje i znanje, razvijati stručnost i sposobnost, stvarati produktivno i motivirajuće društveno okruženje. A ne, kao mi do sada i sada, samo ponavljati redakteure i lekture istoga teksta, u svima zamislivim iteracijama, sve samo da se ne suočimo s promjenama. A čak ni to ne radimo znalački i stručno, već vrlo površno, koristeći kao argumente sasvim promašene teme i zaziivanje davno prošle stvarnosti. Sve to završi kao diletantska i amaterska redakтура arhaične ekonomske patetike i kičasto osmišljenog društva. Nema ni izlaza ni rješenja, samo labirint u kojem se luta, gubi vrijeme i budućnost, ili kviz u kojem se pokazuje neznanje i nesposobnost.

U odnosu na socijalni dijalog, partnerstvo i konsenzus, manje dobra rješenja su unilateralizam i nametanje rješenja. No kada se, kao u nas, sve teme raspravljaju kao pitanje vjernosti, ili zazivajući neki širi plan i strategiju koji u biti ne postoje, kada se rasprave ne vode kao sučeljavanje stavova nego kao tvrdoglavo otezanje i iscrpljivanje, tada tu nema ni odnosa prema stvarnosti ni prema društvu. U takvom demokratskom sučeljavanju mišljenja, bespredmetna rasprava upitnima čini i demokraciju i dijalog. Demokracija ne može i ne smije biti talac tvrdoglavosti, rasprava bez uvažavanja argumenata, neodgovornih stavova od kojih se kreće i s kojima se završava, i njihovih zagovornika! Prema stotinama tisuća nezaposlenih postoji odgovornost, odgovornost i kršćanske etičke maksime „ne čini drugima ono što ne želiš da se tebi čini“, koju treba primijeniti i na tvrdoglavost u raspravi i u socijalnom dijalogu.

Koliko god ove ocjene bile pretenciozne, vjerojatno dijelom i osobne i kao takve možda i deplasirane, one su plod mojeg stava i uvjerenja da možemo napisati odlične zakone i uspostaviti odličan sustav, perspektivnu državu i gospodarstvo, koji će doista ostvariti ono što mislimo i govorimo. No, takav pristup zahtijeva hrabrost, nepopustljivost i snagu. Svi koji takav pristup pronose, a ponajprije oni koji su na vlasti i, s te pozicije i najpozvaniji i najovlašteniji taj pristup ostvarivati, mijenjati svijet, svi oni, dakle, moraju ispuniti svoje zadaće na način koji nije uvijek ni popularan ni ugodan, ali čiji će rezultati dokazati njegovu ispravnost. U nas to, nažalost, nije slučaj...

Zakon o radu

