

## **ЗАШТИТНА ФУНКЦИЈА ЗАКОНОДАВСТВА О РАДУ\*\***

**Апстракт:** *Заштитити слабију страну у радном односу је најстарија и најважнија функција законодавства о раду. Сврха његовог настанка и постојања до данашњих дана се није променила. Путем законске заштите запослених држава тежи да успостави равнотежу између страна у радном односу која је, формално изједначеним позицијама послодавца и запосленог, померена у корист послодавца. У првом делу рада даје се краћи приказ настанка законодавства о раду, са акцентом на узроке који су довели до његовог стварања. Садржина заштитне функције законодавства о раду изложена је у другом делу. Могућност „мерења“ степена заштите коју законодавство о раду пружа путем објективних критеријума аутор излаже у трећем делу рада, док је четврти део посвећен проблему очувања законодавства о раду и његове заштитне функције у савременим условима. У закључку аутор укратко излаже своја запажања везана за ову проблематику.*

**Кључне речи:** *рад, радно право, законодавство о раду.*

### **1. Настанак и сврха законодавства о раду**

У теорији радног права не постоји јединствен став о времену његовог настанка, с обзиром на то да се користе различити критеријуми за периодизацију његове историје. Схватања се крећу од тога да је радно право настало још у средњем веку, са цеховима и гилдама, па до оних која настанак радног права везују за појаву капиталистичког начина производње, тј. за индустријску револуцију у западним земљама, што је шире прихваћено (Ravnić, 2004: 303–305). Најодређеније мишљење настанак радног права везује за Француску револуцију из 1789. године, када су укинута еснафски

\* obrad@prafak.ni.ac.rs

\*\* Овај чланак је резултат рада у оквиру пројекта под називом „Заштита људских и мањинских права у европском правном простору“, финансираном од стране Министарства просвете и науке Републике Србије (референтни број 179046).

системи и проглашена слобода рада у индустрији, трговини и занатству (Lyon-Caen, Pélissier, Supot, 1994: 8–9). Прву фазу у развоју радног права, која се назива и либералистичким раздобљем, одликују радни односи као део привредних односа и они су, као такви, у потпуности подвргнути законима тржишта. Рад је сматран робом и није било прихватљиво било какво мешање у природно деловање привредних законитости. То је, разумљиво, искључивало постојање државног и колективног радног права. Индивидуална и неограничена аутономија воље појединаца била је окосница либералистичке филозофије, која се противила интервенцији државе у подручје рада (Ravnić, 2004: 334–336). То је довело до тога да су услови рада били на граници људске издржљивости, радна снага је била „потрошна роба“, а живот радника обезвређен до крајњих граница.

Примера ради, радно време у француској индустрији трајало је од 14–15 сати дневно, индустрија је имала довољно радне снаге, а рад жена и деце знатно се повећавао. Деца од 6–8 година, слабо исхрањена, била су у обавези да устају у пет сати ујутро да би на време дошла до удаљеног радног места (Ravnić, 2004: 339). Ни у осталим западним земљама ситуација није била ништа боља. У Енглеској, фабрике су биле смештене у сиротињским четвртима и биле застрте сопственим испарењима чађи и дима. Машине су биле подешене на брзину која је од руковалаца захтевала оштро око и брзе руке током целог радног дана. Оне су, како се наводи, штеделе време а трошиле људе (Дјурант, 2005: 358)<sup>1</sup>. Нездрави и тешки услови рада били су, са формалног стајалишта, првенствено последица слободе уговарања, тј. примене формалног начела грађанског права по коме су уговорне странке једнаке и равноправне. Међутим, с обзиром да је радник у стварности био слабија страна код уговора о раду, био је предмет израбљивања од стране послодавца (Равнић, 2005: 339).

Формална слобода и једнакост, прокламована од стране политичког и привредног либерализма заправо су предузимачу дале пуну власт, коју је он потпуно и искористио (Бајич, 1937: 10). Стога, већ почетком XIX века

---

1 Исти писац наводи податак да је 1816. године од 10.000 запослених у 41 шкотској фабрици радило 3.146 мушкараца и 6.854 жене, од којих је 4.851 била млађа од 18 година. Жене између порођаја биле су пожељније као фабрички радници од мушкараца, а деца пожељнија од жена због ниже плате. Још јефтинија и пожељнија радна снага била су сирочад, коју су у фабрике слали администратори из Сиротињског фонда. Овај аутор наводи и запажања Томаса Карлајла (*Thomas Carlyle 1795–1881*), шкотског филозофа и писца, који је резимирао услове британског фабричког радника у том периоду, закључујући да је Британцима било боље када су били средњовековни кметови, те да је индустријски напредак пролетеру оставио тако мали удео у све већем богатству да се он враћао варварству.

долази до мешања државе у област радних односа.<sup>2</sup> У вези за појавом заштитног законодавства, једно од питања које се с тим у вези поставља јесте питање непосредних утицаја који су до њега доводили. То питање ни до данас није расветљено, јер недостају подаци, али се сматра да је за појаву заштитног законодавства пре свега заслужна борба самог радништва. С друге стране, не може се потцењивати ни улога средњих сталежа, нарочито интелектуалаца. Изузетно, заслуге за то имају и сами послодавци, као што је случај Роберта Овена (Живковић, 1940: 112–113). Све јача интервенција државе у област радних односа значила је напуштање претпоставке о равноправности и аутономији воље и свест о непобитној злоупотреби доктрине *laissez faire-laissez passer* (Tintiћ, 1969: 120). Наиме, ако је ова доктрина у првој половини XIX била готово општеприхваћена, у другој половини XIX века та подршка је била смањена, услед друштвених, економских и политичких промена које су се, у међувремену, десиле у Европи (Ковачевић, 2013: 53). Као значајан разлог за државну интервенцију у области радних односа, наводи се и то да су се неке колективне радничке акције предузимале не само ради побољшања услова рада, већ и за остваривање политичких циљева. Дobar део радничке класе је у то време био под утицајем политичких странака које су се противиле капитализму (Равнић, 2005: 350–351).

О свести да је положај радника неопходно хитно побољшати и тако избећи друштвене потресе, говори и чињеница да је и једна папска енциклика (посланица) била посвећена тој проблематици. На чело Римокатоличке цркве 1878. године ступио је папа Лав XIII (1810–1903). Важио је за умерењака широких погледа, али је категорично био против социјализма, комунизма, ниҳилизма и масонства. Своје ставове изражавао је, између осталог, и кроз разне енциклике. Једна од најпознатијих је свакако *Rerum novarum* (лат. „О новим стварима“) из 1891. године. Њен поднаслов је „Права и обавезе рада и капитала“, што довољно говори о њеној садржини. Увиђајући опасност по приватну својину од растућих социјалистичких покрета (који су упориште налазили у незадовољном радништву), али и негативне стране суровог капитализма, папа се заложио за права радника и социјалну правду.<sup>3</sup>

2 У Великој Британији је још 1802. године донет Закон о заштити дечијег рада. Потом је, Законом о забрани дечијег рада из 1816. године, ограничена старосна доб за запослење на девет година, 1833. године уведена је радна седмица од 48 сати за децу у текстилној индустрији, 1847. године ограничено је радно време женама и млађим особама у фабрикама на 10 сати дневно, итд. По угледу на Велику Британију и друге земље доносе сличне прописе, пре свега Француска и Немачка.

3 То му је донело надимак „*раднички papa*“. Више о енцикликама папе Лава XIII може се наћи у: *The Great Encyclical Letters of Pope Leo XIII*, Forgotten Books, 2012; фототипско издање оригинала из 1903. године, издавача Benziger Brothers, New York, Cincinnati, Chicago.

## 2. Суштина заштитне функције законодавства о раду

Радном законодавству (и радном праву уопште) приписују се различите функције. Тако, као основни циљеви наводе се: социјално-радни мир; социјална равнотежа; регулисање конкуренције; еманципација (појединца и друштва); сигурност (запослења и социјална); морализовање радних односа. Од побројаних, успостављањем социјалне равнотеже остварује се заштита запослених, али и послодаваца (Лубарда, 2012: 41–42). Заштита права и интереса послодавца остварује се на два нивоа. На првом нивоу, законодавство о раду установљава основна права послодавца и обавезе запослених које кореспондирају са њима. На другом нивоу, права послодавца и обавезе запослених остварују се путем конкретних норми, које се тичу различитих аспеката власти послодавца: нормативне, диспозитивне и дисциплинске (Киселџ, Лушников, 2008: 112).

С друге стране, има аутора који сматрају да радно право има две основне функције: заштитну и економску (производну). Остваривањем тих функција путем законодавства о раду остварује се равнотежа између супротстављених интереса двеју страна у радном односу. Заштитна функција усмерена је ка интересима радника и службеника, а производна ка интересима послодавца (Мрџков, 2008: 44).

Заштитна функција законодавства о раду је, историјски гледано, његова најранија функција и она се остварује путем низа института, као што су радно време, одмори, одсуства, безбедни и здрави услови рада, ограничена материјална одговорност, посебна заштита појединих категорија запослених, правна заштита од незаконитог отказа, итд. (Мрџков, 2008: 45). Р. Живковић је још у својој студији из 1939. године уочио, на први поглед, парадоксалну чињеницу да је борба радништа за боље услове рада јачала са развојем заштитног законодавства. Разлог за то лежи, по његовом мишљењу, у васпитном дејству заштитног законодавства, које код радништва својом свакодневном применом буди свест о сопственој вредности и снази и на тај начин га подстрекава на борбу и удруживање. Другим речима, оног дана када је и сама држава била присиљена да устане у одбрану радничких интереса, услед све бољег самосталног организовања радништва, његова борба добија снажнији замах (Живковић, 1940: 114–115). Посредно, штитећи раднике, радноправне норме доприносе и социјалном миру, социјалној правди и друштвеној кохезији (Ковачевић, 2013: 57).

### 3. „Мерење“ заштитне функције законодавства о раду

Путем законске заштите запослења ограничава се слобода послодавца у прилагођавању степена запослености својим потребама. Постоје бројна истраживања чији је циљ да се открије степен утицаја заштите запослења на флексибилност тржишта рада, тј. колико сигурност радног односа утиче на степен незапослености (Лукић, 2004: 621). С обзиром на различита законска решења која уређују ову област, ОЕЦД (Организација за економску сарадњу и развој)<sup>4</sup> је у прошлости израдио методологију путем које се, проценом одређених параметара, процењује степен заштите запослења у свакој земљи понаособ. Ова методологија названа је *индекс законске заштите запослења*.<sup>5</sup> Почев од 1999. године, ова организација објављује годишњу студију (*Employment Outlook*) у којој анализира законодавства о раду у различитим државама и из различитих делова света. У суштини, индекс законске заштите запослења је покушај да се упореде, уз помоћ одређених принципа, решења из различитих законодавстава о раду и да се, на тај начин, добије један показатељ (индекс) који ће одговорити на питање колико је радно законодавство неке земље „ригидно“, тј. колику заштиту пружа запосленима (Обрадовић, Секулић, 2006: 307).<sup>6</sup> Методологија израчунавања индекса обухвата просек 22 посебна показатеља, који су сврстани у три групе: регулатива која се односи на појединачне отказе уговора о раду на неодређено време (12), регулатива која се односи на привремено запошљавање (6) и регулатива која се односи на колективне отказе (4). Примера ради, то су: висина отпремнине, максимално трајање уговора о раду на одређено време, временско раздобље које је потребно да би послодавац предузео законом предвиђене поступке при отказу и сл. Када се, по посебном поступку, одреди вредност сваког појединачног показатеља, одређује се њихов просек. Просек се одређује на скали од 0 до 6. Наравно, законска заштита запослења је увек негде између ових вредности.

У Србији је индекс законске заштите запослења израчунаван за Закон о раду из 2001. године<sup>7</sup>, и тада је износио 3,86 (Обрадовић, Секулић, 2004: 319). Примера ради, у Републици Хрватској је вредност индекса први пут

4 *Organisation for Economic Co-operation and Development-OECD.*

5 *Employment protection legislation index-EPL.*

6 Израз „ригидно“ законодавство о раду супротан је термину „флексибилно“ законодавство о раду. Оба су скована од стране присталица тзв. „флексибилизације“ радних односа, тј. заговорника смањења заштите која се законодавством о раду пружа запосленима, под изговором да ће то повећати запосленост и опште друштвено благостање. Због тога се законодавство о раду које пружа већу заштиту запосленима назива ригидним, не би ли се означило кочничарем развоја.

7 „Сл. гласник РС“, бр. 70/01 и 73/01.

израчуната 2002. године, и тада је износила 3,58. Након измена Закона о раду 2003, његова вредност је пала на 2,76, првенствено због увођења законске регулативе о агенцијама за привремено запошљавање. За Закон о раду из 2004. године прво је добијена вредност од 2,7. Применом нове ОЕЦД-ове методологије из 2008. године, добијена је вредност индекса законске заштите запослења у Републици Хрватској од 2,61 (Kunovac, 2014: 4).

#### **4. Заштитна функција законодавства о раду у савременим условима**

Промене које су се десиле у свету последњих двадесетак година неминовно су утицале и на законодавство о раду и његову заштитну функцију. Најзначајнији утицај на законодавство о раду у савременим условима остављају глобализација, растућа незапосленост, економске кризе, интернационализација пословања, смањење улоге индустријског и живог рада, тренд приватизације јавног сектора и сл. Све то довело је до појаве феномена „флексибилизације рада“ (Јашаревић, 2012: 26). У основи, заговорници флексибилизације радних односа сматрају да је заштитна функција законодавства о раду (у већини земаља), таква каква јесте, кочница економском расту и развоју. Превелика заштита запослених ствара за послодавце превелике трошкове, док процедуре приликом отпуштања успоравају послодавце да се прилагођавају променама на тржишту. Самим тим, тврде они, успорава се економски раст а незапосленост повећава. Дерегулацијом радних односа, тј. смањењем степена њиховог регулисања путем закона, капитал ће се брже прилагођавати тржишту, економски раст ће бити већи а незапосленост мања. Највећи заговорници оваквих промена управо су велике мултинационалне корпорације и водеће светске финансијске институције.

У таквим околностима, држава се налази пред дилемом да ли да буде заштитна или продуктивна држава (Kaufmann, 2007: 16). Изузетно снажни напади на законодавство о раду, повезани са све мањом потребом за људским радом, довели су чак и до појаве теорија о „крају рада“ (Rifkin, 2004: 3–15). Наравно, поставља се и питање добронамерности заговорника флексибилизације радних односа. Другим речима, да ли је опште благостање заиста циљ који се жели постићи смањењем заштите коју законодавство о раду пружа, или је посредни нешто друго. Као прикривени циљеви флексибилизације и дерегулације најчешће се наводи енормно повећање профита компанија на уштрб социјалног положаја запослених; слабљење синдиката; пребацивање терета социјалне сигурности са државе на појединца. То је био разлог да у многим земљама, после почетног одушевљења, дође до оспоравања флексибилизације и дерегулације радних односа (Јашаревић, 2012: 27).

## 5. Закључак

Од самог настанка законодавства о раду, заштита слабије стране у радном односу његова је најзначајнија функција и, у основи, разлог његовог постојања. Ширење заштитне функције законодавства о раду ишло је доста споро, и од самог почетка било је суочено са снажним противљењем послодаваца и њихових удружења. Држава је у таквим околностима увек била принуђена да прави равнотежу између послодаваца и запослених, а заштити коју је она гарантовала, у великој мери доприносили су и сами запослени путем својих организација и колективних акција. Највећи напредак постигнут је у неколико деценија после Другог светског рата, када је заштитна функција законодавства о раду (начелно говорећи) достигла свој врхунац. Ипак, последњих пар деценија долази до значајног слабења заштите запослених, услед бројних и крупних промена које се дешавају у свету. Све снажније мултинационалне корпорације и финансијске институције, с једне стране, и све слабије државе, с друге стране, доводе до убрзаног смањења права из радног односа и степена њихове гаранције. С обзиром на околности, верујемо да ће се тај тренд наставити и у догледној будућности.

## Литература

Бајич, С. (1937). *Основи радног права – општи део*. Издавачко и књижарско предузеће Геца Кон, А.Д., Београд

Дјурант, В., Дјурант, А. (2005). *Историја цивилизације – бНаполеоново доба*. Војноиздавачки завод, Народна књига. Београд

Живковић, Р. (1940). *Проблем правне природе уговора о раду у светлости историје и савременог друштвеног и привредног поретка*, докторска дисертација. Правни факултет у Београду. Београд

Јашаревић, С. (2012). *Перспективе флексибилизације рада у Србији*. Радно и социјално право, 2/2012. Београд

Kaufmann, C. (2007). *Globalization and Labour Rights*. Hart Publishing. Oxford and Portland. Oregon

Киселёв, И.Я., Лушников, А. М. (2008). *Трудовое право России и зарубежных стран*. Эксмо, Москва

Ковачевић, Љ. (2013). *Правна субординација у радном односу и њене границе*. Правни факултет у Београду. Београд

Kunovac, M. (2014). *Employment Protection Legislation i Croacia*. Financijska teorija i praksa, II/2014

- Lyon-Caen, J. Pélissier, A. Supiot. (1994). *Droit du travail*. Dalloz, Paris
- Лубарда, Б. (2012). *Радно право – расправа о достојанству на раду и социјалном дијалогу*. Правни факултет Универзитета у Београду. Београд
- Лукић, П. (2008). *ОЕСД-ов индекс законске заштите запослења*. Радно и социјално право, 1–6, Београд
- Мрљчов, В. (2008). *Трудово право*. Сиби, Софија
- Обрадовић, Г., Секулић, В. (2004), *Индекс законске заштите запослења у Републици Србији*. Радно и социјално право, 1–6. Београд
- Ravnić, A. (2004). *Osnove radnog prava – domaće, usporednog i međunarodnog*. Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb
- Rifkin, J. (2004). *The End of Work*. Penguin, New York
- Tintić, N. (1969). *Radno i socijalno pravo, knjiga prva: radni odnosi (I)*, Narodne novine, Zagreb

**Goran Obradović, LL.D.**

*Associate Professor,*

*Faculty of Law, University of Niš,*

## **THE PROTECTIVE FUNCTION OF LABOUR LEGISLATION**

### **Summary**

*The protection of the weaker party in an employment relationship is the oldest and most important function of labour legislation. The purpose of its emergence and existence has not changed to the present day. By providing for the legal protection of employees, the State endeavours to establish a balance between the parties to employment relationship which, given the formally equal positions of the employer and the employee, has shifted to the benefit of the employer. The first part of the paper provides a brief overview of the genesis of labour legislation, with specific reference to the causes leading to its emergence. The second part focuses on the content of protective function of labour legislation. The third part examines the possibility of “measuring” the degree of protection provided by labour legislation through objective criteria, while the fourth part of the paper discusses the problem of preserving labour legislation and its protective function in contemporary circumstances. In the conclusion, the author briefly presents his observations on the subject matter under consideration.*

**Key words:** labour, labour law, labour legislation.