

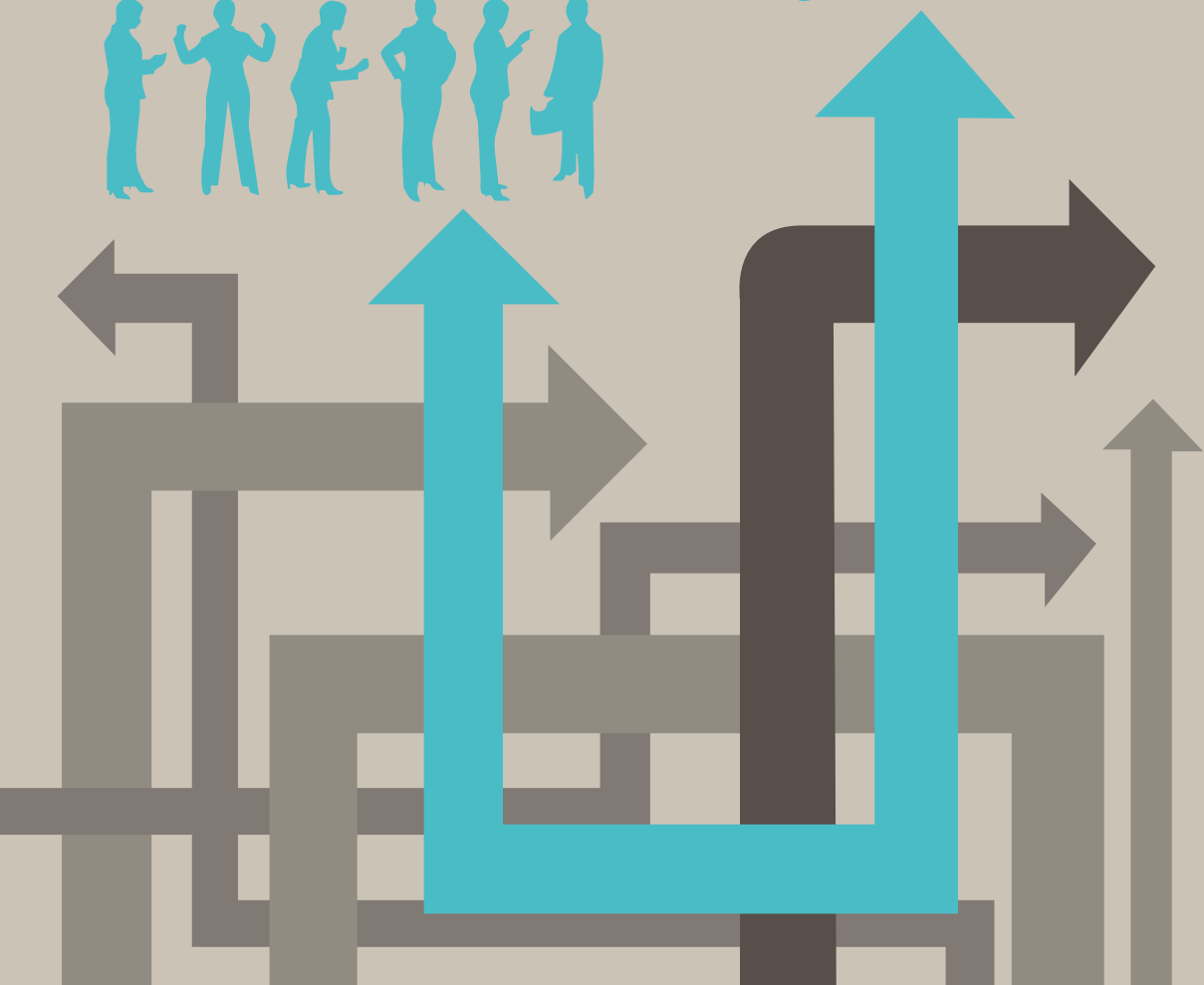


Međunarodni
ured
rada
Ženeva

Priručnik za kolektivno pregovaranje i rješavanje sporova u javnoj službi



ODJELJENJE ZA SEKTORSKE AKTIVNOSTI



Priručnik za kolektivno pregovaranje i rješavanje sporova u javnoj službi

ODJELJENJE ZA SEKTORSKE AKTIVNOSTI

Međunarodni ured rada – Ženeva

Copyright © Međunarodna organizacija rada 2011

Prvi put objavljeno 2012

Publikacije Međunarodnog ureda rada uživaju autorsko pravo na osnovu Protokola 2. Univerzalne Konvencije o autorskim pravima. Ipak, dozvoljena je reprodukcija kratkih izvadaka bez odobrenja autora i pod uslovom da se navede izvor. Za prava umnožavanja ili prijevoda, zahtjev se treba dostaviti ILO Publications (Rights and Permissions), International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland, ili putem e-pošte: pubdroit@ilo.org. Međunarodni ured rada pozdravlja takve zahtjeve.

Knjižare, ustanove i drugi korisnici registrovani kod organizacija sa pravima na reprodukciju mogu napraviti kopije u skladu s licencama koje su im izdate u tu svrhu. Posjetite www.ifro.org kako biste pronašli organizaciju sa pravima na reprodukciju u svojoj zemlji.

Priručnik za kolektivno pregovaranje i rješavanje sporova u javnoj službi

978-92-2-826359-6 (print)

978-92-2-826360-2 (web pdf)

MOR katalogizacija u podacima o publikacijama

Izrazi korišteni u MOR publikacijama, koje su u skladu s praksom Ujedinjenih nacija, te predstavljanje materijala u njima, ne podrazumijevaju izraz bilo kakvog mišljenja od strane Međunarodnog ureda rada o pravnom statusu bilo koje zemlje, područja ili teritorije ili njihovih vlasti, niti se odnose na razgraničenje njihovih granica.

Odgovornost za mišljenja izražena u potpisanim člancima, studijama i drugim doprinosima počinje isključivo na njihovim autorima, i objavljivanje ne predstavlja potvrdu od strane Međunarodnog ureda rada za mišljenja koja su u njima izražena.

Pozivanje na imena kompanija i komercijalnih proizvoda i procesa ne podrazumijeva njihovu potvrdu od strane Međunarodnog ureda rada, i bilo koji propust da se spomenu određene kompanije, komercijalni proizvod ili procesi ne predstavlja znak neodobravanja.

MOR publikacija i elektronski proizvodi se mogu dobiti putem glavnih knjižara ili lokalnih ureda MOR-a u mnogim zemljama, ili neposredno od ILO Publications, International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland. Katalozi i popis novih izdanja dostupni su besplatno na gore navedenoj adresi ili putem e-pošte: pubvente@ilo.org

Posjetite našu web stranicu: www.ilo.org/publns

Štampano u Bosni i Hercegovini.

Predgovor

Socijalni dijalog, uključujući i kolektivno pregovaranje, je jedan od osnovnih principa MOR-a. On treba da bude suštinski element za uređivanje radnih odnosa u javnom sektoru. Dijalog i pregovaranje mogu i treba da budu ključni prinosnici učinkovitosti, performansa i pravičnosti javnog sektora. Međutim, budući da su uključeni suprotstavljeni interesi, nijedan nije lišen sukoba. Ako se vlade i sindikati u javnom sektoru moraju podsticati na uvođenje ove dinamike u rad javnog sektora, gdje industrijski mir ima posebnu važnost u percepciji javnosti, onda moraju preovladavati razmišljanja o upravljanju sukobom. On je još relevantniji u vremenu fiskalne konsolidacije i mjera štednje.

Odjeljenje MOR-a za sektorske aktivnosti je u 2005. godini objavilo *Praktični vodič za jačanje socijalnog dijaloga u reformi javne službe*,¹ koji predlaže mehanizme za participatorno donošenje odluka, te postavlja temelj Akcionog programa kojeg je odobrilo Upravno tijelo MOR-a u martu 2005. godine. Akcioni Program je usmjeren na poboljšanje kapaciteta aktera javnih službi za učešće u kvalitetnom socijalnom dijalogu i uspostavljanje odgovarajućih i održivih mehanizama socijalnog dijaloga za nacionalni razvoj i ublažavanje siromaštva. Ovaj priručnik su naručila odjeljenja za sektorske aktivnosti i socijalni dijalog, kao jednu od pratećih aktivnosti ovog akcionog programa, i on uključuje praktične primjere, kao i inpute konstituenata i stručnjaka.

1 V. Ratnam and S. Tomoda: *Practical guide for strengthening social dialogue in public service reform* (Geneva, ILO, 2005).



U avgustu 2008. godine, Odjeljenje MOR-a za socijalni dijalog, radno zakonodavstvo i radnu upravu objavilo je Dokument broj 17, *Radni odnosi u javnim službama: Komparativni pregled*, koji opisuje postupke za utvrđivanje uslova zaposlenja i mehanizama za rješavanje sporova u nekoliko zemalja. U izvještaju se dalje naglašava potreba za razvijanjem efikasnih sistema za izbjegavanje industrijskog sukoba i rješavanja konflikta kao što je razmatrano u članu 8. Konvencije o radnim odnosima (javne službe), 1978 (Br. 151):



Rješavanje sporova nastalih u vezi s određivanjem uslova zaposlenja će se tražiti, primjereno nacionalnim uslovima, putem pregovora između strana, ili nezavisnog i nepristrasnog mehanizma, kao što su posredovanje, mirenje i arbitraža, uspostavljenog na način kojim se obezbjeđuje povjerenje uključenih strana.

U novembru 2010. godine, Odjeljenje MOR-a za sektorske aktivnosti objavilo je Radni dokument br. 277, *Prevenција i rješavanje spora u radnim odnosima u javnim službama: Dobre politike i prakse*, koji opisuje različite mehanizme koji se koriste širom svijeta za rješavanje pitanja istaknutih u Dokumentu broj 17.

Ovaj priručnik nastoji da nadogradi posao urađen u ovim publikacijama, nudeći kompilaciju dobrih praksi u prevenciji i rješavanju spora u javnim službama. Namjera Priručnika je da predstavi niz mehanizama, uglavnom međusobno povezanih, koje su vlade i socijalni partneri širom svijeta razvili, kako bi smanjili i rješavali sporove – a naročito sporove u vezi s interesima u kolektivnom pregovaranju – u javnim službama. Naime, Priručnik ima za cilj da uspostavi pristupe i prakse širom svijeta koje su omogućile sindikatima i poslodavcima u javnom sektoru da se uključe u pregovore o platama i uslovima rada na pravednom osnovu i uz minimalno ometanje javnih službi.

Istovremeno, ovaj priručnik predstavlja jedan od outputa izrađenih u okviru globalnog proizvoda “Podrška kolektivnom pregovaranju i pravednim industrijskim i radnim odnosima”, na osnovu kojeg je Ured fokusirao svoje napore u različitim Odjeljenjima s ciljem stvaranja globalnih instrumenata koji pomažu u prevenciji i rješavanju radnih sporova. Odjeljenje za sektorske aktivnosti i Odjeljenje za industrijske i radne odnose žele zahvaliti gospodinu Clive Thompson-u za doprinos u rasvjetljavanju ovog važnog aspekta rada MOR-a. Također želimo zahvaliti koordinadorima ovog istraživanja Carlos R. Carrión-Crespo i Susan Hayter, što su podijelili svoja iskustva i tehničke inpute. Na kraju, priznajemo istraživanja i podršku od strane Roosa Mäkipää u izradi ovog priručnika. Osim toga, željeli bismo da se zahvalimo službenicima MOR-a koji su doprinijeli finalizaciji Priručnika i učesnicima Radionice za verifikaciju koja je održana u Torinu od 27. do 29. jula 2011. godine, a posebno Fernandu Fonsece iz Međunarodnog centra za obuku i Minawa Ebisni iz Odjeljenja za industrijske i radne odnose na njihovom velikom suštinskom doprinosu.

Alette van Leur
Direktorica
Odjeljenje za sektorske aktivnosti (SECTOR)
Međunarodni ured rada



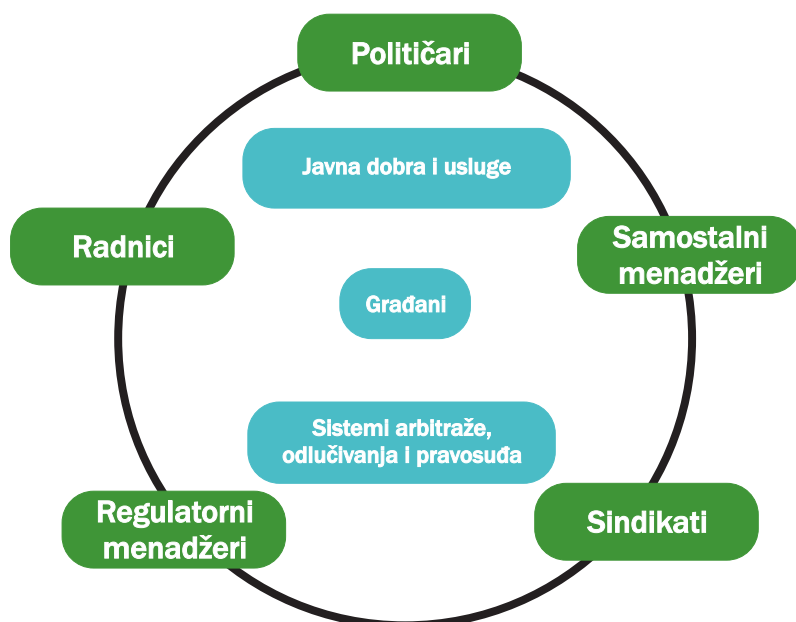
Uvodna riječ

Praktični vodič za jačanje socijalnog dijaloga u reformi javne službe definira javne usluge na sljedeći način: “Bilo da se pružaju javno ili privatno, usluge kao što su zdravstvene, obrazovne, komunalne, poštanske, telekomunikacione, transportne, policijske i vatrogasne, smatraju se javnim uslugama, jer se pružaju kako bi se pomoglo održavanju dobrobiti svakog građanina i pomaganja razvoju društva u cjelini.”² Koncept “javnog radnika” može značajno varirati u raznim nacionalnim pravnim sistemima. Prema Odboru stručnjaka za primjenu konvencija i preporuka (CEACR) i Odbora za slobodu udruživanja (CFA), mora se uvesti razlika između javnih službenika koji svojim funkcijama neposredno učestvuju u državnoj upravi i službenika koji djeluju kao elementi podrške u ovim aktivnostima, i službenika koje zapošljava vlada, javna preduzeća ili samostalne javne ustanove.³

Radni odnosi u javnom sektoru su ključna komponenta sveobuhvatne mreže društvenih odnosa i institucija, koje su se naširoko izučavale. Studija kosponzorirana od strane Američke razvojne banke i Centra za upravu i razvoj Južne Amerike predložila je sljedeći dijagram da prikaže odnose između aktera unutar podsistema radnih odnosa u javnom sektoru:

2 V. Ratnam and S. Tomoda: *Practical guide for strengthening social dialogue in public service reform* (Geneva, ILO, 2005), str. 1.

3 ILO: *Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO*, fifth (revised) edition (Geneva, 2006), stav 887.



Izvor: Bonifacio i Favilene, str. 14.

Ovaj dijagram nije namijenjen uključivanju drugih podsistema, kao što su politički, pravni ili ekonomski sistem. On pokazuje razdvojenost političkih i administrativnih arena. Politička arena definira pravila i prioritete, standarde kvaliteta i distribuciju resursa, dok je administrativna arena odgovorna za provođenje ciljeva politika. Političari predstavljaju ovlaštenja države, a menadžeri su kanali kroz koje se ova ovlaštenja koriste. Menadžeri se dijele na samostalne koji provode javne politike, i “regulatorne” koji upravljaju industrijskim odnosima.

Donosioci odluka u javnom sektoru često nastoje maksimizirati socijalnu zaštitu i efikasno i pravedno. Rezultat toga je da oni mogu izabrati politike zapošljavanja koje minimiziraju troškove pružanja javnih usluga ili za rješavanje nesavršenosti tržišta rada u drugim ekonomskim područjima. Čineći to, kreatori politika su neizbježno donosili odluke koje utiču na uslove zapošljavanja i interese radnika. MOR podstiče kreatore politika da povedu računa o interesima radnika, kako bi se sukobi sveli na minimum. U tu svrhu, konstituenti MOR-a su usvojili Konvenciju o radnim odnosima (javne službe), 1978. (Br. 151) i Preporuku o radnim odnosima (javne službe), 1978. (Br. 159),



koji propisuju minimalne standarde i smjernice koje vladini poslodavci trebaju pratiti.

Kao što su konstituenti to učinili 1978. godine, ovaj priručnik se temelji na pretpostavci da radni odnosi u javnoj upravi reagiraju na dinamiku koja se razlikuje od one u ostalim sektorima. MOR je definirao specifičnosti radnih odnosa u javnom sektoru kako slijedi:

“

Način uspostavljanja odnosa među stranama nije uvijek ugovorni odnos, nego je veoma često administrativni odnos, pa čak i ukoliko su neki aspekti uslova rada slični za sve kategorije radnika nezavisno od sektora u kojem se nalaze, barem početak i prestanak odnosa obično imaju različita obilježja.

....

“

Generalizacija reforme javnog sektora koje je započelo 1980-ih, rezultira promjenama u pravnom režimu koji uređuje mnoge grane države i u određenoj mjeri ono što se sada smatra trendom dovođenja državne službe pod opći režim rada. Jedan pisac je naglasio da su reforme ili procesi restrukturiranja u javnom sektoru doveli do nasilnog prodrmanja načina na koji se upravljalo javnom upravom i nametanja stilova i struktura upravljanja privatnim sektorom.

....

“

Nadalje, institucije koje donedavno nisu postojale unutar javne uprave, kao što su tijela za zastupanje radnika, sada su uspostavljene u skladu s režimom rada. Isto se dogodilo s propisima za stvaranje foruma za učešće radnika ... zahvaljujući zastupanju sindikata i slobodi udruživanja, dolazi do sve većeg učešća u postavljanju uslova rada, kolektivnog pregovaranja i sve više čak i prava na štrajk.⁴

Radni odnosi u javnoj upravi nastavljaju s ovom tranzicijom i danas, a više zemalja usvaja mehanizme konsenzusa za utvrđivanje uslova rada. Na primjer, od 2008. godine Mozambik, Bocvana i Urugvaj donose zakone kako bi se omogućilo kolektivno pregovaranje u javnoj upravi. Četiri od 48 zemalja koje su ratificirale Konvenciju br. 151, to su učinile od oktobra 2009. godine: Gabon u oktobru 2009. godine, Slovačka u februaru 2010. godine, Brazil u junu 2010. godine i Slovenija u septembru 2010. godine. Programi dostojanstvenog rada (DWCP) za Benin, Madagaskar, Makedoniju i Namibiju su ratifikaciju Konvencije br. 151 postavili kao prioritet za tripartitne partnere, a MOR je programirala aktivnosti za promoviranje primjene Konvencije br. 151 u El Salvadoru, koji ju je ratificirao 2006. godine. DWCP-i Kiribatija, Tuvalua i Maršalovih Otoka također uključuju obavezu primjene zakonodavstva u skladu s tim.

Kao što je OECD istaknuo: “U poređenju s privatnim sektorom, radni odnosi u javnom sektoru su duboko ukorijenjeni u specifičnim pravnim, normativnim i institucionalnim tradicijama koje su specifične za jednu zemlju, a koje otežavaju poređenje.”⁵ Za ovo zapažanje su relevantni istorija, kultura i pravni okviri. Ovaj priručnik daje primjere institucija koje su korištene za prevenciju i rješavanje sporova u tom kontekstu, i želi da podstakne raspravu koja bi vodila ka razvoju mehanizama koji poštuju nacionalne karakteristike, uz istovremeno poštivanje važećih standarda MOR-a.

Carlos R. Carrión-Crespo
Viši sektorski stručnjak, javne službe
Odjeljenje za sektorske aktivnosti
MOR, Ženeva

5 Evropska fondacija za poboljšanje životnih i radnih uslova: *Industrial relations in the public sector* (Dublin, 2007), str. 2, citirajući OECD: *Management in government: Feasibility report on the development of comparative data* (Paris, 2005), str. 7, <http://www.eurofound.europa.eu/docs/eiro/tn0611028s/tn0611028s.pdf> (accessed 27 Oct. 2011).



Sadržaj

Predgovor	III
Uvodna riječ	VI
Sadržaj	X
Popis skraćenica	XII
Uvod	1
Dio I: Prevencija spora	18
1. Socijalni dijalog kao polazna tačka.....	18
2. Omogućavanje djelovanja kvalitetno izrađenom sistemu pregovaranja: samouprava i odgovarajuća intervencija.....	23
3. Strukturiranje pregovaranja: Predstavnici u pregovorima	26
4. Strukturiranje pregovaranja: Nivoi pregovaranja i koordinacija među nivoima	30
5. pristupi i modeli pregovaranja	35
6. Priprema za pregovaranje	54
7. Promoviranje modela radnih mjesta	59
8. Pitanja spolova i kolektivno pregovaranje	62
9. Osjetljive grupe	69
10. Obuka i izgradnja kapaciteta	70
11. Aktivno olakšavanje pregovora	71
12. Zajednička istraga / istraživanje.....	74
13. Kodeksi dobre prakse.....	75
14. Zajedničko rješavanje problema.....	75
15. Dužnost pregovaranja u dobroj vjeri.....	76
16. Trajanje ugovora	77
17. Jasnoća i struktura ugovora	79

18.	Održavanje ugovora	81
19.	Suočavanje s promjenama u dogovorenim rezultatima	84
Dio II. Rješavanje spora		93
20.	Mehanizmi za rješavanje sporova.....	96
21.	Dizajniranje sistema za rješavanje spora	102
22.	Uključivanje visokopozicioniranih osoba.....	106
23.	Razgovori uz mirenje.....	106
24.	Zajedničko rješavanje problema	108
25.	Mirenje i posredovanje.....	108
26.	Utvrđivanje činjeničnog stanja	117
27.	Arbitraža.....	118
28.	Med-arb	121
29.	Obavezna arbitraža.....	124
30.	Industrijska akcija	133
31.	Pitanja spolova i rješavanja spora	144
32.	Integrirani sistemi za upravljanje sukobom	146
33.	Objedinjavanje svih aspekata	149
34.	Održavanje prilagodljivosti sistema za rješavanje sporova: potreba za stalnim preispitivanjem i revitalizacijom	150
Zaključne napomene.....		152
Konvencija broj 87: Izvodi.....		154
Konvencija broj 98: Izvodi		157
Konvencija broj 151: Izvodi		159
Konvencija broj 154: Izvodi.....		162
Preporuka broj 159: Izvodi.....		166
Konvencija broj 163: Izvodi		167



Popis skraćenica

ACAS	Služba za savjetovanje, mirenje i arbitražu (Ujedinjeno Kraljevstvo)
ADR	Sistem za alternativno rješavanje sporova
BATNA	Najbolja alternativa za sporazum o kojem se pregovara
CCMA	Komisija za mirenje, posredovanje i arbitražu (Južna Afrika)
DyADS	Dinamični prilagodljivi sistemi rješavanja sporova
ECN	Unaprijeđeno kooperativno pregovaranje
FMCS	Savezna služba za posredovanje i mirenje (Sjedinjene Države)
ILO	Međunarodna organizacija rada
Med–arb	Posredovanje–arbitraža
MTB	Modificirano tradicionalno pregovaranje
Nedlac	Nacionalno vijeće za ekonomski razvoj i rad (Južna Afrika)
NCPP	Nacionalni centar za partnerstvo i performans (Irska)
OECD	Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj
PSLRB	Odbor za radne odnose u državnoj službi (Kanada)
REP	Program poboljšanja odnosa
SER	Socijalno i ekonomsko vijeće (Holandija)

Uvod

Promoviranje djelotvornog izbjegavanja i rješavanja spora u ključnom sektoru zapošljavanja

Javni sektor ima vrlo značajan broj zaposlenih u svim zemljama širom svijeta. Stoga ne iznenađuje što MOR ima veliki interes za promoviranje međunarodnih normi o dobrim radnim odnosima u ovom ključnom sektoru svijeta rada. Međutim, također je istina da su ovdje u igri veoma posebni faktori javnog interesa, podstaknuti prvenstveno potrebom za kontinuiranim osnovnim uslugama. Međunarodna konferencija rada usvojila je Konvenciju o radnim odnosima (javne službe), 1978. (Br. 151) imajući na umu jedinstvena obilježja javnog sektora. Konvencija se primjenjuje na sve osobe koje zapošljava javna vlast.⁶ Članovi 7. i 8. se bave osnovnim oblastima postavljanja uslova zapošljavanja i rješavanja sporova:

“

Po potrebi treba preduzeti mjere koje su u skladu s nacionalnim uslovima za podsticanje i promoviranje punog razvoja i korištenja mehanizma za pregovaranje oko uslova zapošljavanja između relevantnih javnih vlasti i organizacija javnih službenika, ili druge metode kako bi se predstavnicima javnih zaposlenika omogućilo da učestvuju u utvrđivanju tih pitanja. (Član 7.)

“

Rješavanje sporova nastalih u vezi s određivanjem uslova zapošljavanja treba se tražiti, u skladu s nacionalnim uslovima, putem pregovora između strana ili kroz nezavisni i nepristrasni mehanizam, kao što su posredovanje, mirenje i arbitraža, koji je uspostavljen tako da se obezbijedi povjerenje uključenih strana. (Član 8.)

6 Konvencija 151 definiira pojam “javni zaposlenik” kao svaku osobu koja ima javna ovlaštenja. Samo zaposlenici na visokom nivou čije funkcije obično podrazumijevaju izradu politika ili su menadžerske, odnosno zaposlenici čije su funkcije veoma povjerljive prirode mogu biti isključeni iz garancija koje pruža Konvencija – pogledati S. Olney and M. Rueda: *Convention No. 154: Promoting collective bargaining* (Geneva, ILO, 2005), str. 14.



Ova dva područja su usko povezana: uspjeh pregovaračkih aranžmana zavisi od njihovih osnovnih mjera za rješavanje spora. S ciljem unapređenja ciljeva utvrđenih u članu 7., ovaj priručnik nastoji da pruži smjernice vladama i sindikatima u vezi s načinima promoviranja ciljeva rješavanja sporova iz člana 8.

Različiti politički sistemi širom svijeta razvili su raznovrsne procese radnih odnosa u javnoj službi.⁷ Ipak, pregled pristupa i mehanizama viđenih u različitim nacionalnim sistemima pruža uvjerljive pokazatelje da postoje i bolji načini da se to uradi. Priručnik daje prijedloge: unutar plana koji je usklađen sa standardima MOR-a, on poziva vlade i sindikate da razmotre niz opcija, neke su relativno ugrađene, druge su možda alternativa jedna drugoj.

MOR je stalno promovirala zajedničku platformu standarda i za privatni i javni sektor, što je u praksi značilo zatvaranje istorijskog jaza. Konvencija o kolektivnom pregovaranju 1981 (Br. 154) i njena Preporuka (br. 163) su proširile koncept kolektivnog pregovaranja, koji je prvi prvi artikuliran u Konvenciji o pravu na organiziranje i kolektivno pregovaranje iz 1949. (br. 98), protežući je istovremeno na sve grane djelatnosti, tj. kako na privatni, tako i na javni sektor, osim na oružane snage i policiju. Odbor stručnjaka i Odbor o slobodi udruživanja preporučuju državama da iz uslova Konvencije br. 98 ne isključuju velike kategorije radnika koje zapošljava vlada, samo na osnovu toga što su ti radnici formalno u istom položaju kao i javni službenici zaposleni u državnoj upravi.⁸ Konvencija broj 151, pak, navodi da se nacionalnim zakonima ili drugim propisima utvrđuje mjera u kojoj se Konvencija primjenjuje na visoko pozicionirane zaposlenike, čije funkcije obuhvataju kreiranje politika, menadžerske ili strogo povjerljive. Konvencija sadrži sličnu vrstu odredbe o oružanim snagama i policiji.

7 G. Casale and J. Tenkorang: *Public service labour relations: A comparative overview*, Paper No. 17, ILO Social Dialogue, Labour Law and Labour Administration Branch (Geneva, ILO, 2008), str. 2.

8 ILO: *Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO*, fifth (revised) edition (Geneva, 2006), stav 886 i 887.

Tokom rasprava koje su vodile ka usvajanju Konvencije br. 151, Odbor za javne službe je potvrdio da “sami članovi parlamenta, pravosuđa i drugi izabrani ili imenovani članovi javnih vlasti ne potpadaju pod značenje pojma osoba koje su zaposlile javne vlasti” i stoga će biti isključeni iz primjene Konvencije. Podrazumijeva se da se to tumačenje odnosi i na Konvenciju br. 154.⁹

Do 2009. godine jedan izvještaj MOR-a je utvrdio sljedeće:

“

[U] cijelom svijetu, iako se oblik i opseg ovog trenda veoma razlikuju od zemlje do zemlje, čini se da postoji opće udaljavanje od jednostranog utvrđivanja uslova zapošljavanja od strane države kao poslodavca. ... Danas je više ili manje prihvaćena činjenica da je temeljni trend u radnim odnosima u javnom i polu-javnom sektoru prema sistemu kolektivnog pregovaranja sličan onom koji se primjenjuje u privatnom sektoru.¹⁰

Zajednička platforma se također proteže i na prevenciju i rješavanje sporova.

Ovaj priručnik ne zagovara neki poseban državni sistem, premda se neki sistemi češće spominju od drugih. Niti je u slučaju spominjanja neke zemlje fokus na tome da li se određeni pristup ili mehanizam još uvijek primjenjuje ili je zamijenjen drugim. Priručnik nastoji da upakuje i predstavi ideju prevencije i rješavanja spora onima koji razmatraju redizajniranje vlastitih sistema. Nastojanja u vezi s rješavanjem sporova nikada nisu potpuna, nikada savršena, a ni sve promjene ne predstavljaju napredak. No, neki pristupi su u stanju da na bolji način pomire političke ciljeve socijalne pravde, socijalne uključe-

9 International Labour Conference: *Record of Proceedings* (1978), str. 25/4, i B. Gernigon, A. Odero and H. Guido: *Collective Bargaining: ILO standards and the principles of the supervisory bodies* (Geneva, ILO, 2000), str. 21.

10 Pogledati B. Gernigon: *Collective bargaining: Sixty years after its international recognition* (Geneva, ILO, 2009), str. 2 i 8–9.



sti, ekonomskog napretka i djelotvornog pružanja usluga, a ovaj priručnik upućuje na iste.¹¹

Međutim, sistem koji dobro radi ne može se jednostavno prenijeti u drugi kontekst. Elementi koji stoje iza sistema su od najveće važnosti i treba ih uzeti u obzir.¹² Institucije, politike i prakse su zaista proizvodi svojih domovina i istorije, te su rijetko – ako uopće – otvoreni za brzo preslikavanje negdje drugo. Na primjer, funkcioniranje posebnih instituta radnih odnosa se može razumjeti samo ako se stavi u kontekst određene zemlje.¹³ Stoga je zbog političkog konteksta javne službe, kolektivno pregovaranje osjetljivo na politike vlade.¹⁴ Ali, prije usvajanja bilo kojeg vlastitog mehanizma, nacionalni reformatori mogu pronaći u drugim sistemima i izdvojiti iz njih dizajn i ideje koji su izvodljivi, posebno kada su dogovoreni kroz inkluzivne konsultativne procese. Namjena ovog priručnika je da pruži takve primjere dobre prakse.

11 MOR podstiče korištenje metode pregovaranja, mirenja i posredovanja, kao i arbitraže koju provodi nepristrasno tijelo, ali u vezi sa sudskim mehanizmima standardi MOR-a ne propisuju određeni model za organizaciju sistema i postupaka prevencije i rješavanja radnog spora. Međunarodni radni standardi definiraju opća načela i daju smjernice državama članicama koje su korisne za donošenje zakona i formuliranje praktičnih mjera. Svaka zemlja osmišljava sisteme i postupke za rješavanje radnih sporova koji najbolje odgovaraju sudskim tradicijama i praksama industrijskih odnosa zemlje. (ILO: *Improving judicial mechanisms for settling labour disputes in Bulgaria*, Report on the High-Level Tripartite Conference, Sofia, 5 May 2006 (Budapest, 2006), str. 6-7 i 34-35).

12 ILO: *Improving judicial mechanisms for settling labour disputes in Bulgaria*, Report on the High-Level Tripartite Conference, Sofia, 5 May 2006 (Budapest, 2006), str. 34-35.

13 Ibid., str. 32.

14 G. Casale and J. Tenkorang: *Public service labour relations: A comparative overview*, Paper No. 17, ILO Social Dialogue, Labour Law and Labour Administration Branch (Geneva, ILO, 2008), str. 1-2.

Postoji prostor za zakonodavne i institucionalne reforme, kada sistemima ponestane referenci za međunarodne radne standarde.¹⁵ Ti standardi se mogu smatrati vrhuncem opsežnih i promišljenih odluka tripartitnih učesnika na međunarodnom nivou

Mogući pokazatelji dobre prakse:

1. Veza državnog sistema pregovaranja i rješavanja sporova s ciljevima i zahtjevima iz člana 7. i 8. Konvencije 151;
2. Sistemi koje odlikuje visok nivo socijalnog dijaloga među stranimama u društvu, koji posebno prikazuju inkluzivni režim kolektivnog pregovaranja u koji su uključeni predstavnici svih ili većine ključnih aktera;
3. Sistemi u kojima proces kolektivnog pregovaranja sam po sebi (za razliku od vanjskih sila, agencija i procesa) redovno proizvodi ugovore;
4. Sistemi koji prikazuju podršku institucija i mjere za proces pregovaranja, kao što su mirenje, posredovanje, te selektivno i kada je primjereno, arbitraža;
5. Sistemi koji pokazuju visok stepen uspjeha u rješavanju sporova kolektivnog pregovaranja s najmanjim prekidima u pružanju usluga;
6. Sistemi koji isporučuju ugovore koji su općenito prihvatljivi stranimama i održivi tokom “namijenjenog životnog vijeka” ugovora, i koji jačaju odnos između strana;
7. Sistemi koji isporučuju ugovore koji doprinose performansu javnog sektora.

15 Pogledati, na primjer, nekoliko izvještaja za države koji se pojavljuju u G. Casale and J. Tenkorang: *Public service labour relations: A comparative overview*, Paper No. 17, ILO Social Dialogue, Labour Law and Labour Administration Branch (Geneva, ILO, 2008), i registar navedenih zemalja, str. 9 u B. Gernigon: *Collective bargaining: Sixty years after its international recognition* (Geneva, ILO, 2009) koje su bile predmetom žalbi u vezi s kršenjem kolektivnog pregovaranja pred Odborom za slobodu udruživanja. Pogledati također Y. Yoon: *A comparative study on industrial relations and collective bargaining in East Asian countries*, Working paper No. 8, ILO Industrial and Employment Relations Department (Geneva, ILO, 2009), str. 23: “Collective bargaining in the public sector is seriously underdeveloped in all East Asian countries, mostly due to legal restrictions imposed on employees in the public sector.”



Cilj ovog priručnika je da pruži ohrabrenje i pomoć. Za vlade, a posebno za profesionalce u oblasti ljudskih resursa, važno je da manifestacija međunarodnih radnih standarda u njihovim domaćim sistemima radnih odnosa u javnom sektoru ne dovede do socijalnih nemira, naročito u obliku štrajka. Ako je promjena potrebna, fokus bi trebao da bude na pronalaženju najbolje prakse u načelima i mehanizmima rješavanja sukoba. Budući da odnosi na radnom mjestu neminovno privlače kontroverze, socijalni partneri treba da budu sigurni da zakonski propisi imaju cilj, te da su elastični i prilagodljivi.

Priručnik je namijenjen članovima radničkih organizacija i vlada, kao i osoblju ministarstva rada i drugih ministarstava. Njega također mogu koristiti parlamentarni zastupnici, čelnici u zajednicama i druge zainteresirane strane u društvu koje žele više saznati o pitanjima vezanim za kolektivno pregovaranje i rješavanje sporova.

Struktura priručnika

Priručnik je predstavljen u dva dijela. Počinje s nizom okvirnih tvrdnji za materijal koji slijedi. Glavno polazište je socijalni dijalog na stvarnim temeljima odnosa među ključnim stranama. Potom, krećući se od općenitijeg ka specifičnijem, Priručnik se bavi autonomijom u procesu pregovaranja, drugim karakteristikama procesa pregovaranja, pristupima i formulama za prevenciju spora i konačno, u drugom dijelu, pristupima i formulama za rješavanje sporova.

Najbolja praksa prevencije i rješavanja spora u radnim odnosima u javnim službama: Elementi i slijedovi

Temelji

- Socijalni dijalog
- Priznavanje aktera
- Okvir za djelovanje

Prevencija spora

- Zajednička obuka
- Zajedničko istraživanje
- Produktivno pregovaranje
- Olakšavanje pregovora
- Promoviranje modela radnih mjesta
- Zajedničko rješavanje problema
- Efektivno upravljanje promjenama
- Dužnost pregovaranja u dobroj vjeri
- Održavanje ugovora

Rješavanje spora

- Agencije za djelotvorno rješavanje sporova
- Kvalitetan dizajn sistema spora
- Uključivanje pomoći
- Razgovori uz mirenje
- Utvrđivanje činjeničnog stanja
- Zajedničko rješavanje problema
- Mirenje i posredovanje
- Arbitraža
- Industrijska akcija
- Integrisano rješavanje spora
- Preispitivanje i revitalizacija



Najbolja praksa prevencije i rješavanja spora u javnom sektoru: Pristupi i prijedlozi

Ciljevi i kontekst

Kvalitetne javne usluge treba poduprijeti dobrim sistemom radnih odnosa, koji utjelovljuje djelotvorne pristupe i mehanizme rješavanja sporova. Cilj ovog priručnika je da doprinese dostignućima službi da:

- svima osiguraju pristup sigurnim, pouzdanim i pristupačnim uslugama radi ispunjenja osnovnih ljudskih potreba;
- omogućće održiv lokalni ekonomski i socijalni razvoj radi promoviranja ciljeva pune zaposlenosti i ublažavanja siromaštva;
- osiguraju siguran i zdrav okoliš za građane;
- poboljšaju i unaprijede demokratiju; i
- osiguraju ljudska prava.¹⁶

U široj sferi odnosa na radnom mjestu u javnom sektoru, ovaj priručnik se bavi sporovima o interesima, koji bi mogli dovesti do industrijske akcije i s njom povezanih efekata prekida javnih usluga. U tom kontekstu, spor o interesima je onaj spor koji proizilazi iz razlika u vezi s određivanjem budućih prava i obaveza. On obično proizilazi iz neuspjelog usaglašavanja stavova tokom kolektivnog pregovaranja. On ne potiče iz postojećeg prava, nego iz interesa jedne od strana da stvori takvo pravo kroz njegovo utjelovljenje u kolektivnom ugovoru, i otpora druge strane da to učini.¹⁷

Priručnik počinje uzvodnim procesom pregovaranja i pristupima za reguliranje ekonomskih sporova. Sporovi o pravima također mogu izazvati sukob, a neke informacije za pomoć u njihovom rješavanju su također uključene u Priručnik. Spor o

16 Pogledati predgovor za V. Ratnam and S. Tomoda: *Practical guide for strengthening social dialogue in public service reform* (Geneva, ILO, 2005).

17 F. Steadman: *Handbook on alternative labour dispute resolution* (Turin, International Training Centre of the ILO, 2011), str. 13.

pravima je spor koji se odnosi na povredu ili tumačenje postojećeg prava ili obaveze sadržane u zakonu, kolektivnom ugovoru ili pojedinačnom ugovoru o radu. U njegovoj suštini se nalazi tvrdnja da radniku ili grupi radnika, nisu omogućena njegova / njena / njihova odgovarajuća prava.¹⁸

Prijedlog smjernica

Neka opća zapažanja se mogu dati na samom početku. Međunarodno iskustvo u kombinaciji s međunarodnim standardima daje sljedeći prijedlog smjernica:

1. Socijalni dijalog između ključnih strana treba da bude glavno obilježje regulatornog sistema javnog sektora, kako u njegovom formiranju, tako i u radu. Sveobuhvatno i strukturirano kolektivno pregovaranje i konsultacije, ojačani visokim nivoom razmjene informacija, treba da budu konstitutivni elementi tog dijaloga. Strukture i procedure uspjehnog socijalnog dijaloga imaju potencijal za rješavanje ekonomskih i socijalnih pitanja, podsticanje dobrog upravljanja, unapređenje socijalnog i industrijskog mira i stabilnosti, te jačanje napretka. Uspjeh socijalnog dijaloga zavisi od nekoliko pitanja kao što su poštivanje temeljnih prava na slobodu udruživanja i kolektivno pregovaranje; jake, nezavisne organizacije radnika i poslodavaca s tehničkim kapacitetima i znanjem potrebnim za učešće u socijalnom dijalogu; politička volja i opredjeljenost za učešće u socijalnom dijalogu svih strana, te odgovarajuća institucionalna podrška.¹⁹
2. Ukoliko je cilj djelotvorna institucionalizacija sukoba, sve ključne strane treba da učestvuju u formativnom socijalnom dijalogu i regulatornom sistemu koji iz toga proizilazi, te stalnim prilagođavanjima tog sistema. To bi obuhvatilo sve poslodavce, radnike i njihove predstavnike (obično sindikate) u javnom sektoru, a možda i predstavnike civilnog društva. Vlade imaju važnu ulogu u unapređenju

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Pogledati "What is Social Dialogue?", <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/areas/social.htm> (pregledano 27.10.2011.).



i održavanju nacionalnog socijalnog dijaloga, te promovi-
ranju i provođenju zakonskog okvira, tako što obezbjeđuju
nezavisnost i temeljna prava socijalnih partnera.

3. *Sveobuhvatni sistem radnih odnosa koji projektira zajed-
ničku jezgru načela i ciljeva kako za javni tako i za priva-
tni sektor* ima najveće šanse da postigne jedinstvo svrhe i
rezultata. Konvencija br. 151 je usvojena kako bi popunila
jaz između prava radnika u privatnom i javnom sektoru, jer
je Konvencija br. 98 iz svog djelokruga isključila sve javne
službenike angažirane u državnoj upravi. Iako je pravo na
organiziranje zaštićeno Konvencijom br. 151 sličnim, ali
ne i identičnim uslovima s onima iz Konvencije br. 98,
Konvencijom br. 151 se može ukloniti diskriminacija koja
je nepovoljna za državne službenike u odnosu na radnike u
privatnom sektoru u pogledu suštinskih načela sindikalnih
prava.²⁰ Dobre politike i prakse radnih odnosa su iznad bilo
kakve podjele javnog i privatnog sektora i primjenjuju se
na oba sektora s istom logikom. Štaviše, jer se doprinos
privatnog sektora i dalje širi na usluge koje je prije isklju-
čivo pružala država.
4. Međutim, *posebna razmišljanja nastupaju u javnom sek-
toru*. Javni interes zahtijeva da se osnovne usluge održa-
vaju i poštede od prekida rada, te da se ključne državne
funkcije nastave u svim fazama angažmana rada i uprav-
ljanja.
5. Na istu temu, *treba pažljivo razmotriti ulogu industrijske
akcije*. Dinamika i djelotvornost kolektivnog pregovaranja
značajno je naglašena sposobnošću i pravom vlada i sindi-
kata da koriste uticaj radi unapređenja svojih interesa. U
idealnom slučaju, umjesto da se potpuno zabrani, pribje-
gavanje industrijskoj akciji se može urediti i ograničiti ci-
ljanim metodama koje štite integritet pregovaračkog pro-
cesa.
6. *Procesi pregovaranja, konsultacija i rješavanja spora
treba da uživaju maksimalnu autonomiju*. Vlade, a pose-
bno državna ministarstva trezora i finansija, imaju legiti-
man interes kada se radi o uticaju određivanja plaća u jav-

20 ILC, 64th Session, 1978: *Provisional Record*, str. 28/12, 28/13 i 28/28.

nom sektoru na budžete, i stoga mora postojati neki dijalog i odnos između političkih procesa i procesa radnih odnosa. I naravno, ako neuspjeh u pregovaranju u javnom sektoru prouzrokuje veliki poremećaj u pružanju usluga javnosti, vlada će biti zainteresirana strana. Ipak, ako sistem radnih odnosa da željeni doprinos učinkovitosti javnog sektora, pravednosti i industrijskom miru, onda mu se mora dati prostora da radi svoj posao. Nepotrebno uplitanje ili neblagovremena intervencija može narušiti integritet kolektivnog pregovaranja i pratećih procesa rješavanja sporova.

7. *Pregovaranje i konsultacije u javnom sektoru trebaju promovirati obilježja najboljih praksi.* U svijetu postoje različite tradicije, stilovi i formule odnosa između rada i uprave, a neki nude bolja iskustva i ishode od drugih, kao što se sugerira u uvodnom dijelu. Sistem javnog sektora koji učestvuje u reformi treba da čini svjesne napore na identifikaciji, usvajanju i, ako je potrebno, prilagođavanju obilježja više konstruktivnih modela.
8. *Prevenција i rješavanje spora treba da obuhvati fleksibilan, ali integrirani paket mjera, koji bi se koristio prema potrebi.* Sukob ima više oblika, a specifične mjere mogu da budu prikladnije za rješavanje pojedinih pitanja. Izazov za bilo koji sistem upravljanja sporom je obezbjeđenje asortimana rješenja unutar integriranog okvira.
9. *Agencije koje se bave prevencijom i rješavanjem sporova trebaju prvenstveno djelovati kao “primopredajnici” okosnice procesa kolektivnog pregovaranja i konsultacija.* To znači da prevencija spora treba da bude usmjerena na obrazovanje i olakšice, a rješavanje spora na promociju i, ako je potrebno, obnovu procesa pregovora. Zamjene za pregovaranje i konsultacije, kao što su donošenje rješenja i arbitraža, treba postaviti kao rezervne mjere. Dobrovoljnom rješavanju i arbitraži treba dati prednost u odnosu na obavezne varijante.
10. *Sisteme treba redovno preispitivati kako bi osigurali stalnu relevantnost i borbu protiv pretjeranog razrađivanja i okostavanja.* Radni odnosi su nova teritorija za alternativno rješavanje sporova (ADR). Predmet primarne zabrinutosti je uvijek bilo obezbjeđenje procesa koji su neformalni, do-



stupni, brzi i isplativi. Međutim, čak su i alternative pokazale snažnu tendenciju da zastarjevaju i udvostručavaju nedostatke formalnih administrativnih i sudskih procesa. Sistemi se moraju stalno i rigorozno preispitivati kako bi održali svoju efikasnost.

11. U regulatornom sistemu bi trebala da postoji odredba o *nezavisnim, stručnim i vjerodostojnim agencijama za prevenciju i rješavanje sporova koje raspolažu adekvatnim resursima*.
12. *Stavovi su važni koliko i mehanizam*. Stabilan formalni sistem radnih odnosa koji obuhvata odgovarajuće mehanizme za rješavanje sporova je potreban, ali nije dovoljan uslov za dobre rezultate u javnom sektoru. Mnogo je važnije njegovati okruženje za saradnju u odnosima na radnom mjestu koji je usmjeren na pružanje usluga u društvu i pravednosti na radnom mjestu.

© ILO/T.Falise



Okvirne napomene: pravedno i snažno kolektivno pregovaranje kao podloga za izbjegavanje sukoba

Iako je fokus ovog priručnika na izbjegavanju i rješavanju sporova, kolektivno pregovaranje se smatra primarnom referentnom tačkom u svakom polju idealiziranog rješavanja sporova. Već krajem devetnaestog stoljeća Sidney i Beatrice Webb su dokumentima potkrijepili “način kolektivnog pregovaranja” kao put za rješavanje sporova u procesu industrijalizacije zemlje²¹ a oštroumní poznavaoči tržišta rada od tada oštre svoje analize:

“

U zadnjih dvije stotine godina, u zapadnim društvima postoje dva prihvaćena aranžmana za rješavanje konfliktnih interesa među grupama i organizacijama i među njihovim konstitutivnim članovima: saradnja između tržišta i državnih regulatornih mehanizama utvrđenih političkim procesima...

Pregovori i izrada sporazuma kao sredstvo za rješavanje sukoba između organizacija, imaju različite prednosti u poređenju s parnicama, vladinim naredbama ili ratom do istrebljenja. ... Važno obilježje sporazuma je obaveza obje strane da ga primjenjuju, umjesto da se i dalje sukobljavaju i vode bitke zbog odluke koja je neprihvatljiva za jednu stranu. ... Smisao se ogleda u tome da nijedna odluka među grupama ne može izvorno riješiti spor, ukoliko se strane nisu dogovorile da je prihvate. Vjerovatnoća da strane provode svoj vlastiti ugovor je daleko veća, nego prihvatanje odluke koja je štetna za jednu stranu.²²

I u jednom ranijem uvodnom dokumentu o rješavanju radnih sporova, MOR je dala prijedlog na veoma jednostavan način:

21 S. and B. Webb: *Industrial democracy* (London, Longmans, Green, and Co., 1897), Gl. II.

22 J. Dunlop: *Dispute resolution: Negotiation and consensus building* (Westport, CT, Greenwood Publishing, 1984), str. 3 i 25.





Djelotvorno rješavanje radnih sporova predstavlja veliki prioritet. Još je veći značaj potrebe da se spriječe sporovi svih vrsta koji prije svega nastaju... Kolektivno pregovaranje sprečava sporove raspodjelom moći na radnom mjestu.²³

Zamršenost i načini rješavanja sporova koji su navedeni u nastavku teksta su povezani s opcijama za prevenciju sporova, a one su opet uglavnom usidrene u modelu koji priznaje primarnu ulogu samouređenja, posebno u obliku kolektivnog pregovaranja. Dobri sistemi prevencije i rješavanja sporova se tada mogu opisati kao oni koji strane, kao glavni nosioci odnosa i rezultata, usmjeravaju na povratak u proces kolektivnog pregovaranja. To je zato jer kvalitet i priroda odnosa između strana u velikoj mjeri određuju sudbinu njihovih povezanih ekonomskih sudbina i dejstvo njihovih zajedničkih nastojanja – dobrih, loših ili beznačajnih – na ekonomiju i društvo.²⁴

Ali, ako su cilj industrijski mir i drugi društveno korisni rezultati, onda se to neće postići svakom varijantom kolektivnog pregovaranja. Sistem prije svega mora da bude inkluzivan, pravedan i snažan, sposoban da integrira resurse i raspodjelu nagrada na funkcionalan način. Ali izvan toga, određeni sistemi mogu biti bolji od drugih u promoviranju uzajamne koristi za strane i društvo. Za zdrava radna mjesta su karakteristični odnosi povjerenja, poštovanja i kvalitetna komunikacija. Mjere podrške koje se ovdje zagovaraju crpe svoju težinu iz perspektivnijih modela.

Ovaj priručnik nema namjeru da reproducira ili zagovara određene državne sisteme rješavanja sporova u cijelosti. Umjesto toga, prikupljeni su i tematski predstavljeni raznovrsni poučni principi, formule i prakse, koji se kreću od širokih pitanja odnosa preko procesa pregovaranja do rješavanja sporova. Ovaj priručnik poziva različito pozicionirane kreatore politika u jav-

23 R. Heron and C. Vandenabeele: *Labour dispute resolution: An introductory guide* (Geneva, ILO, 1999) str. (iii) i 17.

24 "Jača demokratija i sloboda udruživanja i prava na kolektivno pregovaranje mogu dovesti do veće ekonomske i socijalne stabilnosti koja poboljšava globalnu konkurentnost i ekonomske rezultate". (ILO: *Freedom of association in practice: Lessons learned*, International Labour Conference, 97th Session, 2008, str. 67).

nom sektoru da tragaju za pristupima i mehanizmima koji se mogu razmatrati i, ako se smatraju obećavajućim, usvojiti i prilagoditi domaćim potrebama. Pravi izazov leži u ponovnom interpretiranju prijedloga ili formule kako bi poslužila lokalnim potrebama i težnjama.

Sažetak načela MOR-a o pravu na kolektivno pregovaranje

Standardi i načela koja proizilaze iz konvencija, preporuka i drugih instrumenata MOR-a o pravu na kolektivno pregovaranje, te načela koje je utvrdio Odbor stručnjaka i Odbor za slobodu udruživanja Upravnog tijela na temelju tih instrumenata, mogu se sažeti kako slijedi:

1. Pravo na kolektivno pregovaranje je temeljno pravo, koje države zbog svog članstva u Međunarodnoj organizaciji rada, imaju obavezu poštivati, promovirati i ostvarivati, u dobroj vjeri (MOR Deklaracija o temeljnim načelima i pravima na radu i njen nastavak i praćenje).
2. Kolektivno pregovaranje je pravo poslodavaca i njihovih organizacija, s jedne strane, i organizacija radnika s druge strane (sindikata prvog nivoa, saveza i konfederacija). Samo u slučaju nepostojanja ovih posljednjih organizacija mogu [druge vrste] predstavnika odnosnih radnika sklapati kolektivne ugovore.
3. Pravo na kolektivno pregovaranje moraju priznati svi privatni i javni sektori, a iz njegovog ostvarivanja se mogu isključiti samo pripadnici oružanih snaga, policije i javni službenici koji su angažirani u državnoj upravi (Konvencija br. 98).
4. Kada država ratificira Konvenciju o kolektivnom pregovaranju, 1981. (br. 154), pravo na kolektivno pregovaranje se također primjenjuje u kontekstu javne uprave, za koju se mogu utvrditi posebni modaliteti primjene u skladu s odredbama. Konvencija o radnim odnosima (javne službe), 1978. (br. 151) osigurava niži nivo međunarodne zaštite za kolektivno pregovaranje, jer u kontekstu javne uprave dopušta mogućnost opredjeljivanja između kolektivnog pregovaranja i drugih metoda određivanja uslova zapošljavanja.
5. Svrha kolektivnog pregovaranja je reguliranje uslova zapošljavanja, u širem smislu, i odnosa između strana.



6. Kolektivni ugovori treba da budu obavezujući. Mora biti moguće odrediti uslove zapošljavanja koji su povoljniji od onih utvrđenih zakonom. Pojedinačni ugovori ne smiju imati prednost nad kolektivnim ugovorima, osim ako su povoljnije odredbe sadržane u pojedinačnim ugovorima.
7. Da bi bilo djelotvorno, ostvarivanje prava na kolektivno pregovaranje zahtijeva nezavisnost radničkih organizacija, a ne da budu “pod nadzorom poslodavaca ili organizacija poslodavaca”, te da se proces kolektivnog pregovaranja može nastaviti bez uplitanja vlasti.
8. Sindikat koji predstavlja većinu ili veliki procent radnika u pregovaračkoj jedinici može uživati preferencijalna ili ekskluzivna prava na pregovaranje. Međutim, u slučajevima u kojima nema sindikata koji ispunjava te uslove, ili se ta ekskluzivna prava ne priznaju, radničke organizacije ipak treba da budu u mogućnosti da sklope kolektivni ugovor u ime svojih vlastitih članova.
9. Načelo dobre vjere u kolektivnom pregovaranju podrazumijeva priznavanje reprezentativnih organizacija, nastojeći da postignu dogovor, učešćem u izvornim i konstruktivnim pregovorima, izbjegavanjem neopravdanih kašnjenja u pregovorima i uzajamnim poštivanjem preuzetih obaveza.
10. Kolektivno pregovaranje je po prirodi dobrovoljno i mora se omogućiti pregovaranje na svakom nivou.
11. Nametanje obavezne arbitraže u slučajevima u kojima strane ne postignu sporazum je općenito u suprotnosti s načelom dobrovoljnog kolektivnog pregovaranja i dopušteno je samo: (1) u osnovnim uslugama u strogoj smislu riječi (onima čiji bi prekidi ugrozili živote, ličnu sigurnost ili zdravlje svih, ili dijela stanovništva), (2) u vezi s javnim službenicima zaposlenim u državnoj upravi, (3) kada je, nakon dužih i nezaključenih pregovora, jasno da se zastoj neće prevladati bez inicijative vlasti, i (4) u slučaju akutne nacionalne krize. Uvijek je poželjna arbitraža prihvaćena od obje strane.

12. Intervencije zakonodavnih ili upravnih tijela koja imaju dejstvo poništavanja ili mijenjanja sadržaja slobodno zaključenih kolektivnih ugovora, uključujući odredbe o plaćama, u suprotnosti su načelu dobrovoljnog kolektivnog pregovaranja. Ograničenja o sadržaju budućih kolektivnih ugovora, naročito u odnosu na plaće, koje su nametnule vlasti, kao dio stabilizacije ili politika strukturnih prilagođavanja na račun glavnih pitanja ekonomskih i socijalnih politika, dopuštena su samo u mjeri u kojoj takvim ograničenjima prethode konsultacije s organizacijama radnika i poslodavaca, i koje ispunjavaju sljedeće uslove: da se primjenjuju kao izuzetna mjera, i to samo u mjeri u kojoj je to potrebno; da ne prelaze razuman vremenski period, te da su popraćene odgovarajućim garancijama osmišljenim da djelotvorno zaštite životni standard odnosnih radnika, posebno onih koji će vjerovatno biti najviše pogođeni.

Izvor: B. Gernigon, A. Otero i A. Guido: *Collective bargaining: ILO standards and principles of the supervisory bodies* (Geneva, ILO, 2000), 75-77. [Reproducirano u V. Ratnam i S. Tomoda: *Practical guide for strengthening social dialogue in public service reform* (Geneva, ILO, 2005)]



© ILO/J. Maillard



Dio I: Prevencija spora²⁵

Sistem radnih odnosa koji se zasniva na konsenzusu je najbolji preventivni alat protiv industrijskog konflikta i može imati različite oblike.²⁶ Cilj bi trebao da bude osmišljavanje i realizacija djelotvornih procesa i institucija koje prepoznaju, rješavaju i mire legitimne interese strana na radnom mjestu i društvu u cjelini.

Veliki dio rasprave koja slijedi u daljem tekstu odnosi se na proces pregovaranja. Za ovu svrhu, razmatramo dimenzije tog složenog fenomena koje se tiču prevencije i rješavanja spora.

1. Socijalni dijalog kao polazna tačka

MOR je već proizvela publikacije posvećene socijalnom dijalogu u kontekstu javne službe, a ovaj priručnik preuzima njihove pouke i gradi se na njima.²⁷ Čitalac se podstiče da koristi te izvore, ali mi ovdje ugrađujemo neka od njihovih zapažanja i zaključaka:

25 Za inicijalnu raspravu na tu temu, pogledati poglavlje 12 "Preventative conciliation", u *Conciliation in industrial disputes: A practical guide* (Geneva, ILO, 1973).

26 Prema Globalnom izvještaju pod nastavkom i praćenjem Deklaracije MOR-a o temeljnim načelima i pravima na radu (ILO: *Freedom of association in practice: Lessons learned*, International Labour Conference, 97th Session, 2008), "uspješno kolektivno pregovaranje i druge metode dijaloga između radnika i poslodavaca mogu spriječiti sukobe. ... Na primjer, efektivni mehanizmi kolektivnog pregovaranja su pomogli kako bi se spriječila svaka obustava rada u periodu 1998 – 2005. u sektoru obrazovanja u Južnoj Africi "Pogledajte više o ovoj temi: Južnoafrička Republika, Ministarstvo obrazovanja: Nastavnici za budućnost: Rješavanje netašice nastavnika kako bi se postiglo obrazovanje za sve. Osim toga, MOR anketa o socijalnom dijalogu 2006. je sugerisala da se industrijski sukobi rješavaju brže i djelotvornije nego prije. Globalni izvještaj sugerira da je "kolektivno pregovaranje doprinijelo ovom pozitivnom rezultatu. Kolektivni ugovor stvara ambijent međusobnog povjerenja i uspostavlja socijalni mir. Ali, on je također važan normativni izvor za rješavanje sporova (npr. uspostavljanje uzajamno prihvatljivih pravila za rješavanje spora putem, na primjer, mirenja, posredovanja ili arbitraže)."

27 V. Ratnam and S. Tomoda: *Practical guide for strengthening social dialogue in public service reform* (Geneva, ILO, 2005) and J. Ishikawa: *Key features of national social dialogue: A social dialogue resource book* (Geneva, ILO, 2003.).



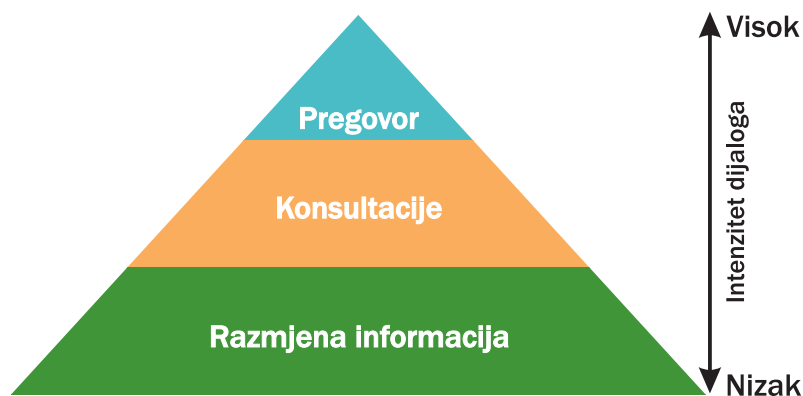
Socijalni dijalog je moćan alat za pronalaženje konkretnih načina uspostavljanja i održavanja socijalne kohezije i poboljšanja upravljanja. On doprinosi stvaranju kvalitetnih javnih usluga, kako za zaposlenike, tako i za građane.²⁸

...

Glavna pouka je da reforme mogu biti uspješne samo ako su osmišljene i provedene u saradnji i u dogovoru sa svim akterima koji će biti pogođeni.²⁹

Socijalni dijalog uključuje razmjenu svih relevantnih informacija, konsultacije i pregovore između predstavnika vlada, poslodavaca i radnika o pitanjima od zajedničkog interesa koja se odnose na ekonomske i socijalne politike. Socijalni dijalog ima široka i raznovrsna značenja širom svijeta: on se treba odvijati na svim odgovarajućim nivoima donošenja odluka, on ne bi trebao da bude pretjerano preskriptivan, on treba da se prilagodi okolnostima, i treba da uključi one koji su naročito pogođeni promjenama i odlukama.³⁰

Trougao socijalnog dijaloga



Izvor: J. Ishikawa: *Key features of national social dialogue: A social dialogue resource book* (Geneva, ILO, 2003) str. 3

28 V. Ratnam and S. Tomoda: *Practical guide for strengthening social dialogue in public service reform* (Geneva, ILO, 2005), str. 4.

29 Ibid., str. iii. Pogledajte također stav (2) Preporuke o radnim odnosima (javna služba) 159 iz 1978. u Dodatku.

30 V. Ratnam and S. Tomoda: *Practical guide for strengthening social dialogue in public service reform* (Geneva, ILO, 2005), str. 3.





Razmjena informacija je najosnovniji proces socijalnog dijaloga. To ne podrazumijeva pravu raspravu ili akciju po relevantnim pitanjima, ali je bitna polazna tačka prema značajnijem socijalnom dijalogu. Konsultacije su sredstvo putem kojeg socijalni partneri ne samo da razmjenjuju informacije, već i učestvuju u konkretnijem dijalogu o pokrenutim pitanjima. ... Kolektivno pregovaranje i koncentracija politike se mogu protumačiti kao dvije dominantne vrste pregovora. Kolektivno pregovaranje je jedan od najraširenijih oblika socijalnog dijaloga i institucionalizirano je u mnogim zemljama. Sastoji se od pregovora između poslodavca, grupe poslodavaca ili predstavnika poslodavaca i predstavnika radnika kako bi se utvrdila pitanja vezana za plaće i uslove zaposlenja.³¹

MOR priznaje da definicija i koncept socijalnog dijaloga variraju tokom vremena i od zemlje do zemlje. Socijalni dijalog može biti neformalni i ad hoc ili institucionaliziran i formalan – ili čak mješavina oba. Neformalni procesi mogu biti jednako važni kao i formalni.³² U Brazilu je na primjer, u posljednjih nekoliko godina organiziran veliki broj konferencija o socijalnom dijalogu radi bavljenja pitanjima radnih odnosa.³³ U Namibiji, sindikati rade u uskoj saradnji s Vladom, i prije donošenja bilo kojeg novog zakona koji se odnosi na pitanja rada, sindikati dobijaju nacrt novog zakona.³⁴

31 J. Ishikawa: *Key Features of National Social Dialogue: a Social Dialogue Resource Book* (ILO, 2003), str. 3.

32 Ibid.

33 J. Drummond and D. Paiva Ferreira: *Report on public sector labour relations in Brazil*, predstavljen na Radionici za ocjenu valjanosti ovog priručnika, Torino, Italija, 28.7. 2011.

34 H. Hangula and M. Linane: *Report on public sector labour relations in Namibia*, predstavljen na Radionici za ocjenu valjanosti ovog priručnika, Torino, Italija, 27.7.2011.

Savjetovanje vlade i parlamenta

Uloga Socijalnog i ekonomskog vijeća (Sociaal-Economische Raad, SER) u Holandiji

“Primarna funkcija SER-a je da savjetuje holandsku vladu i parlament o socijalnim i ekonomskim pitanjima, s ciljem promoviranja:

- uravnoteženog ekonomskog rasta i održivog razvoja;
- najvećeg mogućeg nivoa zaposlenosti;
- pravedne raspodjele dohotka.

Na zahtjev ili na vlastitu inicijativu, SER savjetuje vladu o glavnim planovima politike. Argumenti koje iznosi SER se također koriste u parlamentu u njegovim raspravama s vladom.

Pitanja koja su obuhvaćena uključuju:

- srednjoročni društveni razvoj
- regulatorna pitanja
- socijalno osiguranje
- radno i privredno pravo
- učešće zaposlenika
- odnos između tržišta rada i obrazovanja
- evropske politike
- planiranje okoliša i saobraćajna dostupnost
- održivi razvoj
- pitanja potrošača“.

Izvor: pogledati <http://www.ser.nl> (pregledano 1. 11. 2011.)





Uloga Nacionalnog vijeća za ekonomski razvoj i rad Južne Afrike (NEDLAC)

“U Nedlac-u, Vlada se sastaje s organiziranim biznisom, organiziranim radom i organiziranim grupama zajednica na nacionalnom nivou kako bi raspravljali i pokušali postići konsenzus o pitanjima socijalne i ekonomske politike. To se zove “socijalni dijalog”. Član 5 (1) Zakona o Nacionalnom vijeću za razvoj i rad 35 iz 1994., glasi kako slijedi:

Vijeće će-

- (a) nastojati da promovira ciljeve rasta, učešće u donošenju odluka i društvenoj jednakosti;
- (b) nastojati da postigne konsenzus i sklapa ugovore o pitanjima koja se odnose na socijalne i ekonomske politike;
- (c) razmotriti svo predloženo radno zakonodavstvo koje se odnosi na politiku tržišta rada prije nego što se uputi parlamentu;
- (d) razmotriti sve značajne promjene u socijalnoj i ekonomskoj politici prije nego što se ona implementira ili uputi parlamentu;
- (e) podsticati i promovirati formuliranje koordinirane politike o socijalnim i pitanjima.

Na osnovu Člana 77 Zakona o radu, NEDLAC ima funkciju rješavanja sporova između sindikata i vlade i / ili biznisa u vezi s pitanjima socio-ekonomske politike.

Izvor: pogledati <http://www.nedlac.org.za/home.aspx> (pregledano 1.11. 2011.)

Podrška MOR-a: primjer iz Filipina

Zastupljenost sindikata u Filipinima je ograničena, a sindikati nemaju pravo glasa prilikom razmatranja politika koje utiču na državnu službu. Zajednička Platforma dostojanstvenog rada 2008-2010 imala je za cilj da ojača izvornu zastupljenost sindikata iz javnog sektora u Vijeću za upravljanje radom u javnom sektoru. Vijeće nadzire provođenje odredbi Izvršne naredbe i sastoji se od predsjednika Komisije za državnu službu, Odjeljenja za rad i zapošljavanje, Odjeljenja za finansije, Odjeljenja za pravosuđe i Odjeljenja za budžet i upravljanje. Izvršna naredba daje smjernice o ostvarivanju prava vladinih zaposlenika na organiziranje, a mehanizmi za socijalni dijalog u javnom sektoru se promoviraju putem donošenja zakona.

Zajednička Platforma dostojanstvenog rada je tražila da se pokrenu izmjene u Izvršnoj naredbi 180 kako bi se osigurala zastupljenost sindikata u formuliranju politika u javnom sektoru.

Izvor: *Smanjivanje deficita dostojanstvenog rada: Zajednička platforma Filipina 2008-10.*

2. Omogućavanje djelovanja kvalitetno izrađenom sistemu pregovaranja: samouprava i odgovarajuća intervencija

Javne vlasti trebaju omogućiti dovoljno prostora kolektivnom pregovaranju da isporučuje svoje društvene dividende. Kao dio tog procesa, vladama su potrebni administrativni i tehnički kapaciteti da podrže načelo slobode udruživanja u cilju stvaranja podsticajnog okruženja za kolektivno pregovaranje. U nekim zemljama, uprave za rad nisu u mogućnosti da utiču na ekonomske i socijalne politike koje mogu imati neposredan uticaj na okvire za kolektivno pregovaranje. Dobro izgrađene i efikasne uprave za rad su važne za tu svrhu.³⁵ Na primjer, nordijske zemlje su proizvele funkcionalne režime pregovaranja u javnom sektoru koje odlikuje samouređenje između poslodavaca i sindikata.³⁶ U Argentini, također, osnivanje samouredi-

35 ILO: *Freedom of association in practice: Lessons learned*, International Labour Conference, 97th Session, 2008, str. 58.

36 T. Treu: "Comparative report", u T. Treu (ed.): *Employees' collective rights in the public sector* (The Hague, Kluwer, 1997), str. 3-24.



vačkih mehanizama se smatra jednim od početnih subjekata pregovaranja.³⁷

Međutim, to ne znači da je pregovaranje u javnom sektoru u tim i sličnim nadležnostima potpuno slobodno. Politički proces je uvijek u pozadini, ali vlada je sklona intervenciji samo kada se čini da je autonomno pregovaranje u slijepoj ulici, a dimenzije su takve da je javni interes u opasnosti. Opće povjerenje u fleksibilnost pregovaranja u javnom sektoru općenito je dobro utemeljeno i to samo po sebi stvara pravedan krug. Vladina intervencija, kada do nje dođe, općenito je postepena: prvo je olakšavajuća, potom direktivna, a samo kao posljednje pribježište, regulatorna. Nezavisni izvori, kao što su zakonsko ili nezakonsko posredovanje, u mnogim slučajevima su ugrađeni u same autonomne procese pregovaranja. Sam spektar vladinih intervencija podstiče pregovaračke strane da udvostruče svoje vlastite regulatorne napore. U situacijama kada se mrtve tačke otklone – na primjer u obliku zakona ili uredbe u smislu podvrgavanja obaveznoj arbitraži – mjere su, kao što same dokazuju, izuzetne, te zbog toga nisu na duže staze subverzivne po institut kolektivnog pregovaranja.

37 Zakon br. 24,185 od 16.12. 1992., član 18.

Intervencije za održavanje mira dok se pruža podrška procesu pregovaranja

Švedska

U Švedskoj je samo jednom – 1971. godine – štrajk odbijen pravnim aktom. Cilj dotičnog zakona je bio da se produži trajanje postojećih kolektivnih ugovora i s njima povezanih obaveza mira. Manevarski prostor – i pritisak – strane su iskoristile za rješavanje svojih razlika. Zakonodavstvo je djelotvorno podržalo proces pregovaranja.¹

Finska

U 2007. g. Sindikat stručnjaka u zdravstvu i socijalnoj zaštiti je prijetio da će koristiti masovne ostavke kao industrijsku akciju, kako bi se izvršio pritisak na pregovore u vezi s povećanjem plaća. To bi u praksi značilo da bi oko 70 do 100 posto svih medicinskih sestara koje rade u odjeljenjima intenzivne njege u univerzitetskim klinikama dalo otkaz. U cilju održavanja adekvatnog nivoa njege, Vlada se umiješala u situaciju i prvi put nametnula zakon koji bi u praksi prisilio medicinske sestre da se vrate na posao. Zakon je bio problematičan i zbog toga što bi prisilio čak i one medicinske sestre koje su već u penziji, promijenile karijere ili se zaposlile u privatnom sektoru. Pregovaračke strane su postigle dogovor prije nego što se ukazala potreba da se preduzme bilo kakva pravna radnja, ali je situacija pokrenula pitanje o temeljnim pravima, kao što su pravo radnika na učešće u industrijskoj akciji, te pravo osobe na pristojnu njegu. Sud rada je presudio, između ostalog, da je otkaz medicinskih sestara koje su bile državni službenici bila nezakonita.²

¹ T. Stokke i A. Seip: "Collective dispute resolution in the public sector: The Nordic countries compared", u *Journal of Industrial Relations (Australian Labour and Employment Relations Association, 2008)*, Gl. 60, Br. 4569, str. 569 citirajući A. Adlercreutz: *Svensk arbetsrätt (Stockholm, Norsdtedts Juridik, 2003)*, st.106.

² *Finski Sud rada R 83 i 84/07, 2007/11/07. Stručno mišljenje Odbora za socijalnu skrb i zdravstvo o Zakonu o osiguravanju sigurnosti pacijenata za vrijeme industrijskih akcija, 9.11.2007.*

U Južnoj Americi, sve je prisutnija tendencija da se radnicima u javnom sektoru omogući učešće u određivanju svojih uslova rada. Urugvaj je nedavno usvojio zakon koji omogućava kolektivno pregovaranje. Zakon uprave Panamskog kanala također uključuje kolektivno pregovaranje i mandate da svi kolek-



tivni ugovori uključuju mehanizme rješavanja sporova.³⁸ Kostarika je propisom usvojila kolektivno pregovaranje, čime se olakšava dugogodišnja praksa bez pribjegavanja zakonskim sankcijama. MOR je pružila pomoć u izradi odgovarajućih propisa.³⁹

3. Strukturiranje pregovaranja: predstavnici u pregovorima

Djelotvorno kolektivno pregovaranje zahtijeva da se učesnici u tu svrhu međusobno priznaju. Ovo priznanje može biti dobrovoljno, kao što je slučaj u nekim zemljama, gdje se temelji na ugovorima ili dobro utvrđenoj praksi. Neke zemlje su usvojile zakonodavstvo koje obavezuje vladine poslodavce da priznaju sindikate za svrhu kolektivnog pregovaranja, pod određenim uslovima. S druge strane, pogodujuće zakonodavstvo bi moglo pomoći sindikatima da utvrde ko predstavlja vladu u pregovorima. Jednostavne zakonske odredbe mogu opisati ko je odgovoran za kolektivno pregovaranje, a time i pomoći uključenim stranama da priznaju jedna drugu.⁴⁰

Obično je od pomoći ako pravila ili aranžmani pregovaranja obeshrabruju proliferaciju sindikata kao što sugerira stav 1. Preporuke o radnim odnosima (javne službe), 1978 (Br. 159), jer to olakšava urednije, moderirano i interno posredovano pregovaranje.⁴¹ Sektorski propis u nordijskim zemljama je promovira-

38 Zakon br. 19 od 11.6.1997., član 104.

39 Izvršna uredba br. 29576-MTSS, 15.6.2001.

40 "Substantive provisions of labour legislation: Effective recognition of the right to collective bargaining", u ILO: *Labour Legislation Guidelines*, Glava III, <http://www2.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/llg/index.htm> (pregledano 27.10. 2011.). Za dalje razmatranje uključenih problema pogledati na primjer, G. Bamber et al.: "Collective bargaining", u R. Blanpain (ed.): *Comparative labour law and industrial relations in industrialised market economies*, 6th and revised edition (The Hague, Kluwer, 1998), str. 414; G. Casale: *Union representativeness in a comparative perspective*, ILO-CEET Working paper No. 18, (Budapest, ILO, 1996).

41 Ovi stavovi glase:

"(1) U zemljama u kojima se postupci za priznavanje organizacija javnih službenika primjenjuju radi utvrđivanja organizacije kojoj će se priznati prava predviđena na osnovu Dijela III, IV ili V Konvencije o radnim odnosima (javnih službi), 1978., na povlaštenoj ili isključivoj osnovi, takvo određivanje bi se trebalo temeljiti na objektivnim i unaprijed utvrđenim kriterijima."

rao realizaciju ovog ishoda⁴² i mnoge zemlje rade s pravilima koja omogućavaju priznanje samo najreprezentativnijih sindikata. Kanadski izvještaj otkriva politička razmišljanja kada je rad u pitanju:

“

Učinili smo svjestan, stalni napor... u okviru Zakonika o radu [Britanske Kolumbije] kako bi se izbjegla fragmentiranost u novim pregovaračkim odnosima, te da iskoristimo svaku priliku da sastavimo sve jedinice zaposlenika u postojećim odnosima...

Kada je formirana nova Kraljevska korporacija za vođenje opsežne trajektne linije između Vankuverskog otoka i Donjeg Meinlenda, od Odbora rada je prvi put zatraženo da odredi odgovarajuće pregovaračke cjeline za trajektni sistem unutar Zakonika o radu. Sindikati su predložili da se zaposlenici podijele u dvije grupe: opću “nelicenciranu” grupu koju zastupaju pomorski i trajektni radnici igrupu licenciranih oficira – majstori, pomagači, inženjeri i drugi koje bi vjerovatno zastupalo kanadsko Udruženje pružaoca usluga. Oni su bili uvjerljiv razlog za uvjerenje da su oficiri imali zasebnu interesnu zajednicu: posebnu obuku u vještinama koje su morali steći kako bi dobili svoje dozvole, ovlaštenja koja su imali nad ploviлом i njegovom posadom, i dugu odvojenu istoriju zastupanja plovnog objekta u većoj pomorskoj industriji. Bez sumnje, licencirani oficiri su u velikoj mjeri napredovali s vlastitim sindikatima i odlučili to zadržati i kada je u pitanju Trajektna vlast Britanske Kolumbije.

Bez obzira na taj jak slučaj, mi smo odbacili zahtjev za zasebnom jedinicom. Trajektni sistem je vitalna transportna veza na koju se morala oslanjati javnost Britanske Kolumbije. Politika smanjenja indu-

“(2) Postupci iz alineje (1) ovog stava treba da budu takvi da ne podstiču prolipravdnojavaciju organizacija koje obuhvataju iste kategorije službenika “

42 “Reguliranje pregovaračke strukture također znači da se utiče na to ko će pregovarati i o čemu će se pregovarati. U nordijskim zemljama, takvi propisi se posebno primjenjuju na državni sektor. Bez izuzetka, država je prisilila sindikalnu stranu da formira koalicije ili pregovaračke karte. Ovim kartelima se daju ili isključiva pregovaračka prava ili pravo prvenstva u pregovaranju o najvažnijim kolektivnim ugovorima. Rezultat tih mjera je jedinstveno reguliranje plaća i radnih uslova u veoma centraliziranom sistemu pregovaranja. Sindikati su prisiljeni da interno čine kompromise prije nego što se sastanu sa svojim protivnikom, a većinska koalicija sindikalnih kartela i država će obično zauzeti veoma jak stav prema autsajderima. Mogu postojati nezavisni sindikati, ali će se oni suočavati s ozbiljnim problemima u mijenjanju nagodbe koju je postigla većina.” T. Stokke and A. Seip: “Collective dispute resolution in the public sector: The Nordic countries compared”, u *Journal of Industrial Relations* (Sydney, Australian Labour and Employment Relations Association, 2008), Gl. 60, broj 4, str. 565.



strijskog sukoba, čije rasparčavanje može imati posljedice na osjetljive javne komunalije kao što je ova, je jednostavno morala prevagnuti nad vrijednostima samoodređenja za jednu određenu profesionalnu grupu zaposlenika.

Licencirani oficiri ne bi bili prisiljeni da učestvuju u kolektivnom pregovaranju. Međutim, ako je to bila njihova najbolja metoda za rješavanje problema sa svojim poslodavcem, onda smo smatrali da bi oni morali da prihvate širu logiku tog procesa. Licencirani oficiri nisu imali neotuđivo pravo da odu i “urade vlastitu stvar” za svoje vlastite interese. Umjesto toga, oficiri su morali da udruže svoje pregovaračke resurse u jedinstvenu strukturu, koja bi također pregovarala i kolektivni ugovor za posadu.⁴³

Može se zaključiti da se razmjene mogu dešavati na sistematičniji način, kada organi u javnom sektoru za sagovornika imaju ograničen broj sindikata.⁴⁴ Faktor međusindikalnog suparništva sa svojim razornim potencijalom se može riješiti prije zaživljavanja procesa pregovaranja.⁴⁵ Uz ograničen broj sindikata, prostor za pretjerivanje u pregovaračkim zahtjevima mnoštva sindikata drži se čvrsto pod kontrolom, a struktura samih pregovora obavezuje sindikate da se udružuju, a zatim interno posreduju u zahtjevima u svim ili najmanje u širokim segmen-

43 P. Weiler: *Reconcilable differences: New directions in Canadian labour law* (Toronto, Carswell, 1980), str. 159–60. Autor prepričava svoja iskustva u svojstvu predsjednika Odbora za rad Britanske Kolumbije sredinom 1970-ih.

44 Valja napomenuti da su neke vlade dale podršku sindikatima u cilju jačanja kolektivno predstavljanje, čak i kada može potaknuti takvu proliferaciju. Na primjer, neke baltičke vlade su podržale širenje sindikalnog članstva što zahtijeva sredstva koja nemaju sindikati s manjom stopom članstva. (Evropska fondacija za poboljšanje životnih i radnih uslova: *Trade union strategies to recruit new groups of people* (Dublin, 2010), str. 28).

45 Valja napomenuti da se sindikati međusobno ne samo takmiče, već i sarađuju na nacionalnom i međunarodnom nivou. Na primjer, sindikati na Malti su se bavili pitanjima migrantskih radnika uz pomoć talijanske konfederacije CGIL. (Evropska fondacija za poboljšanje životnih i radnih uslova: *Trade union strategies to recruit new groups of people* (Dublin, 2010), str. 28). Evropska federacija sindikata javnih službi i Evropska konfederacija nezavisnih sindikata (CESI) su na evropskom nivou potpisali Sporazum o saradnji koji je stupio na snagu 1.1.2005. godine. Sindikati su sporazumno osnovali zajedničku delegaciju da predstavlja radnike centralne državne uprave u državnoj upravi socijalnog dijaloga, koja je formalizovana u decembru 2010. godine s Odborom za sektorski socijalni dijalog. Pogledati M. Albertijn: “New sectoral social dialogue committee for central government administrations,” u *El-ROnline*, mart 2011, <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2011/02/articles/eu1102011i.htm> (pregledano 27.10. 2011.).

tima radne snage. Međutim, ako samo najreprezentativniji sindikat uživa preferencijalna ili ekskluzivna pregovaračka prava, odluke za utvrđivanje najreprezentativnijih organizacija bi se trebale donijeti na temelju objektivnih i unaprijed utvrđenih kriterija, kako bi se izbjegle bilo kakve mogućnosti za zloupotrebe ili pristranost. I premda javne vlasti imaju pravo da odluče da li će pregovarati na regionalnom ili nacionalnom nivou, radnici bi trebali da imaju pravo odabrati organizaciju koja će ih predstavljati u pregovorima.⁴⁶

Druga alternativa je “jedan stol” za pregovaranje za kojim se nekoliko sindikata, koji predstavljaju sve zaposlenike u jednoj pregovaračkoj jedinici, pretvaraju u jedan proces pregovaranja.⁴⁷ To je postala uobičajena rutina u javnom sektoru u Velikoj Britaniji tokom 1990-ih.⁴⁸ Drugi primjer se može naći u pregovaranju za zaposlenike države Vašington u Sjedinjenim Američkim Državama, gdje svi sindikati koji predstavljaju manje od 500 radnika pregovaraju s državnom vladom za jednim stolom za kojim je više sindikata.⁴⁹ To će biti objašnjeno u nastavku, pod naslovom *Posredovanje među stranama u interesnim sukobima*.



46 ILO: *Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO*, fifth (revised) edition (Geneva, 2006), stav 962 i 963.

47 Za detaljnu raspravu u vezi s pregovaranjem za jednim stolom, pogledati J. Genard and G. Judge: *Employee relations* (London, Chartered Institute of Personnel and Development, 2005).

48 A. Bryson and D. Wilkinson: *Collective bargaining and workplace performance* (London, Department of Trade and Industry, 2000), str. 3.

49 Revidirani kodeks Vašingtona (RCW) Član. 41.80.010. Sindikati koji predstavljaju više od 500 radnika pregovaraju s vladom za odvojenim stolovima.



Traxler i Brandl su sačinili model tri glavne kategorije pregovaranja. Prema modelu, tri kategorije se razlikuju u svojoj širini i odnosu prema sektorski specifičnim interesima:



Koordinacija na najvišem nivou je najobuhvatnija. Nju obavljaju sektorske konfederacije unutar sektora koji obavljaju svoje aktivnosti koordinacije, bilo neposredno ili upravljanjem pregovaračkim politikama njihovih podružnica, ili neposredno pregovaranjem centraliziranih sporazuma u njihovo ime. U svakom slučaju to znači da sektorski specifični interesi moraju biti jedinstveni, tako da se mogu provoditi zajedničke strategije. Obrazac pregovaranja predstavlja posredničko uključivanje. Koordinacija se temelji na vodećoj ulozi jednog određenog sektora u određivanju plaća, dok drugi sektor slijedi. Nekoordinirano pregovaranje znači da različite pregovaračke jedinice određuju plaće nezavisno jedna od druge. Stoga se među različitim sektorima ne odvija nikakva vrsta planirane koordinacije.⁵⁰

4. Strukturiranje pregovaranja: nivoi pregovaranja i koordinacija među nivoima

Preporuka MOR-a o kolektivnom pregovaranju, 1981. (Br. 163), navodi da države članice trebaju učiniti napore da se kolektivno pregovaranje omogući na svim nivoima “uključujući nivo preduzeća, djelatnosti, grane djelatnosti, industrije ili regionalnim ili nacionalnim nivoima“. U onim državama koje uspostavljaju nekoliko nivoa pregovaranja “strane u pregovorima bi trebalo da nastoje osigurati koordinaciju među tim nivoima”.

Nema univerzalnog recepta u pogledu nivoa pregovaranja. Okolnosti i dinamika u državi su toliko različite da omogućavaju široke slobode. Odgovarajući nivo ili nivoi za pregovaranje će zavisiti od snage, interesa, ciljeva i prioriteta obuhvaćenih strana, kao i strukture sindikalnog pokreta, predstavnika

⁵⁰ F. Taxler, and B. Brandl: “Collective bargaining, Macroeconomic performance, and the sectoral composition of trade unions”, u *Industrial Relations*, (Oakland, CA, University of California, 2010), Gl. 49, Br. 1, Jan., str. 100.

vlade i tradicionalnih obrazaca industrijskih odnosa.⁵¹ Bilo da se pregovori odvijaju na nacionalnom, sektorskom ili regionalnom nivou, svaki nivo može imati različite nadležnosti, ovlaštenja nad pitanjima osoblja, izvora prihoda i fiskalne autonomije.

Neki sistemi usvajaju centralni ili sektorski okvir, dopunjen pregovorima u decentraliziranim sredinama da bi se osigurala urednost u pregovaranju i promoviralo samouređenje. Na primjer, dvoslojni model pregovaranja postoji u Švedskoj, Danskoj, Norveškoj i Finskoj sa sektorskim nivoom koji definira pravila postupanja i ekonomski okvir (ponekad uključujući i platne parametre) za lokalno pregovaranje. Neka suštinska pregovaranja – na primjer, realne plaće – su prenesena na niže nivoe.⁵²

Južna Afrika je također usvojila ovaj pristup kolektivnom pregovaranju u javnom sektoru uspostavom nacionalnog Vijeća za koordinaciju pregovaranja u javnoj službi čije nadležnosti u pregovaranju obuhvataju sva pitanja koja:

- (i) “su regulirana jedinstvenim pravilima, normama i standardima koji se primjenjuju širom javne službe, ili
- (ii) se primjenjuju na uslove službe koji se odnose na dva ili više javnih sektora, ili
- (iii) su dodijeljena državi kao poslodavcu u odnosu na javne službe, a koje nisu dodijeljene državi kao poslodavcu u bilo kojem drugom sektoru”.⁵³

Bipartitnom pregovaračkom vijeću dodijeljen je zadatak da u zemlji uspostavi drugi nivo vijeća za sektorsko pregovaranje. Kao opće pravilo, ti forumi za pregovaranje na drugom nivou – na primjer Obrazovno vijeće za radne odnose – zaključuju

51 ILO, “Substantive provisions of labour legislation: Effective recognition of the right to collective bargaining”, u ILO: *Labour Legislation Guidelines*, Glava III, <http://www2.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/llg/index.htm> (pregledano 27.10. 2011.).

52 T. Stokke and A. Seip: “Collective dispute resolution in the public sector: The Nordic countries compared”, u *Journal of Industrial Relations* (Sydney, Australian Labour and Employment Relations Association, 2008), Gl. 60, Br. 4, str. 562.

53 Član 36 Zakona o radnim odnosima iz 1995.



ugovore o pitanjima materijalne prirode u relevantnom sektoru, kao što su plaće i uslovi rada, nakon čega dozvoljavaju pokrajinskim komorama Vijeća da preuzmu odgovornost, kako za provođenje, tako i za lokalne varijacije.

Postupci rješavanja sporova dogovoreni na centralnom nivou u pravilu reguliraju neslaganja na nižem nivou u Južnoj Africi i nordijskim zemljama. Ova struktura omogućava da se pitanja lokalnog nivoa pozicioniraju u sistemu, te da ih rješavaju viši službenici u slučaju da ostanu neriješena – obilježje kojim se osnažuje samouređujuća priroda cijelog sistema.

Argentina je 1987. godine ratificirala Konvenciju o radnim odnosima (javne službe), 1978. (Br. 151). U cilju njene primjene, Zakon o kolektivnim ugovorima o radu (Zakon br. 24,185) iz 1992. godine je uspostavio standarde za kolektivno pregovaranje u javnoj upravi na nacionalnom nivou. Prema Zakonu, sindikati su zastupljeni u procesu pregovaranja srazmjerno njihovom članstvu. U praksi to znači da istu izbornu jedinicu može predstavljati više od jednog sindikata.⁵⁴

Argentinski sistem radnih odnosa prepoznaje dvije vrste radničkih udruženja: registrirani sindikati (inscripta) i oni koji imaju status sindikata (personería gremial). “Dok je personería priznanje najreprezentativnijeg sindikata (onog s najviše članova u određenoj izornoj jedinici) od strane države, teoretski se, može pojaviti i druga organizacija kojoj će se vremenom dodijeliti personería ako ona predstavlja 'značajno veći' broj radnika od prve. Do tada, međutim, drugoj organizaciji neće biti dopušteno da učestvuje u kolektivnom pregovaranju, niti

54 A. Cardoso and J. Gindin: *Industrial relations and collective bargaining: Argentina, Brazil and Mexico compared*, Working paper No. 5, ILO Industrial and Employment Relations Department (Geneva, ILO, 2009); J. Bonifacio and G. Falivene: *Análisis comparado de las relaciones laborales en la administración pública latinoamericana. Argentina, Costa Rica, México, y Perú* (Caracas, Banco Interamericano de Desarrollo, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2002); M. Wegman: *Aportes a la profesionalización del servicio civil en el gobierno federal de la República Argentina a través de la negociación colectiva*, XV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, Dominican Republic, 9–12 Nov. 2010.

će imati pristup sindikalnim kvotama od svojih pridruženih članova.”⁵⁵

Prema Zakonu br. 24,185, odvojeni odbori za pregovore obavljaju opće i sektorske pregovore u javnim službama. Oni se sastoje od države i predstavnika radnika i koordinira ih Ministarstvo rada. Neki sektorski ugovori, koji su trenutno na snazi, obuhvataju nacionalnu lutriju, obrazovanje, zaštitu prehrambenih proizvoda, obezbjeđenje parkova i radnike u umjetnosti na nacionalnom nivou.⁵⁶

Urugvaj je također usvojio takvu strukturu u 2005. godini. Visoko vijeće za kolektivno pregovaranje u javnom sektoru zastupa četiri centralne vladine agencije i jednak broj predstavnika sindikata, sastaje se na zahtjev bilo kojeg svog člana i donosi odluke konsenzusom. Pregovaranje na sektorskom (drugi-nivo) i agencijskom (treći-nivo) nivou odvojeno se provodi i bavi istim temama, unutar granica utvrđenih ugovorima postignutim na višem nivou. Ministarstvo rada, koje predsjedava Visokim vijećem, je nadležno da koordinira tim nivoima.⁵⁷

U Italiji, Agencija za zastupanje javne uprave u kolektivnom pregovaranju (ARAN) uvedena je s decentralizacijom javne uprave 1993. godine i odgovorna je za zastupanje Vlade u kolektivnom pregovaranju sa sindikatima u javnom sektoru. Pre-

55 A. Cardoso and J. Gindin: *Industrial relations and collective bargaining: Argentina, Brazil and Mexico compared*, Working paper No. 5, ILO Industrial and Employment Relations Department (Geneva, ILO, 2009), str. 15.

56 A. Cardoso and J. Gindin: *Industrial relations and collective bargaining: Argentina, Brazil and Mexico compared*, Working paper No. 5, ILO Industrial and Employment Relations Department (Geneva, ILO, 2009); J. Bonifacio and G. Falivene: *Análisis comparado de las relaciones laborales en la administración pública latinoamericana. Argentina, Costa Rica, México, y Perú* (Caracas, Banco Interamericano de Desarrollo, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2002); M. Wegman: *Aportes a la profesionalización del servicio civil en el gobierno federal de la República Argentina a través de la negociación colectiva*, XV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, Dominican Republic, 9–12 Nov. 2010.

57 Zakon br. 18508, 26.6.2009. član 10–14.



govaranje se vrši putem određenih pregovaračkih jedinica širom zemlje, te u svakoj decentraliziranoj javnoj agenciji.

Zastupanje od strane ARAN-a je obavezno za razne pojedine uprave, kao što su ministarstva, škole i tijela zdravstvenog i socijalnog osiguranja.⁵⁸

“

Aran djeluje kao uslužna struktura za [te administratore.]. ... Razne uprave... imaju “ovlaštenje da usmjeravaju” ARAN u pogledu nacionalnog kolektivnog pregovaranja, uspostavljanjem sektorskih odbora u tu svrhu. Sektorski odbor će se uspostaviti za svaki sektor kolektivnog pregovaranja – zdravlje, lokalne vlasti, istraživanje, univerzitete i neprivredna javna tijela (tj. socijalno osiguranje). Međutim, što se tiče ministarstava, škola i nekih komunalnih službi (vatrogasne službe i nekoliko drugih), predsjednik Vijeća ministara će putem Ministarstva za državnu službu djelovati kao “sektorski odbor”.

Svaki odbor, te predsjednik Vijeća ministara za centralnu državnu upravu, će postavljati smjernice i ciljeve za kolektivno pregovaranje kako se ugovori budu obnovljali, dok ih Aran mora stalno informirati o toku pregovora. Nakon što se postigne privremeni sporazum, Agencija mora pribaviti odobrenje nacрта od strane Odbora prije nego što isti konačno potpiše. Zakon stoga propisuje da sektorski odbori moraju izričito biti uključeni u ratificiranje kolektivnih ugovora, čime se uspostavlja odnos sa ARAN-om, koji u određenoj mjeri podsjeća na odnos između baze / članstva i agenata za pregovaranje u privatnom sektoru.⁵⁹

58 Evropska federacija sindikata javnih službi: *Collective bargaining, country profiles: Italy*, <http://www.epsu.org/r/471>; “Decentralised bargaining in the public sector examined”, u EIROOnline, mart 2003., <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2002/12/feature/it0212209f.htm>; i “Reform of public sector bargaining agency approved”, u EIROOnline, novembar 1997, <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/1997/11/feature/IT9711217F.htm> (svi URLs pregledani 27.10. 2011.).

59 “Decentralised bargaining in the public sector examined,” op. cit.

5. pristupi i modeli pregovaranja

Pozicijski model

Budući da je kolektivno pregovaranje kao institucija nastalo u neprijateljskim uslovima, okruženo je protivničkom kulturom.⁶⁰ Neke zemlje su krivotvorile istorijske sporazume, pretvarajući društvene protivnike u društvene partnere, ali općenito govoreći – a možda posebno u društvima pod uticajem anglo-saksonskog svjetonazora – pozicijsko pregovaranje je svadljivo.⁶¹ Zapravo, analitičari umjetnosti pregovaranja su imali mogućnost da sastave popis postupaka pozicijskog pregovaranja:

- Unaprijed izraditi ciljne i pozicije otpora
- Pretjerati u početnim pozicijama
- Obavezati se na te pozicije rano i javno
- Usmjeravati komunikaciju kroz glasnogovornika
- Dati što je manje moguće za ono što dobivate
- Nikad “ne pregovarajte protiv sebe”
- Drugu stranu uvijek držite izvan ravnoteže
- Koristite prinudne oblike moći
- Mobilizirajte podršku konstituenata
- Podijeli pa vladaj drugom stranom; zaštitite se od istog na svojoj strani
- Nerado prihvaćen sporazum je znak uspjeha⁶²

60 Provođenjem istraživanja o stanju u Evropi od srednjovjekovnog perioda do devetnaestog stoljeća, Jacobs bilježi da “su javne vlasti svuda bile veoma sumnjičave po pitanju radničkih organizacija”. Jedan od razloga za suzbijanja tih aranžmana je bila zabrinutost za javni red, s obzirom da su ti aranžmani bili često povezani s nemirima ili nasiljem.” A. Jacobs: “Collective self-regulation”, u B. Hepple: *The Making of Labour Law in Europe* (London, Mansell, 1986), str. 197. Napredovanje od represije putem tolerisanja do (ambivalentnog) priznanja.

61 “Sistem je [bio] i dalje kontradiktoran, jer kad je je nastalo kolektivno pregovaranje vjerovalo se da će kapital i rad biti vječni neprijatelji ili da će vječno biti u sukobu. Dakle, sistem zakona i propisa, i federalnih agencija poput FMCS, su uspostavljeni kako bi se taj sukob uklonio s ulica i usmjerio prema kolektivnom pregovaranju i zakonitim štrajkovima, odustajanju ili ekonomskom pritisku.” P. Hurtgen (Director, United States Federal Mediation and Conciliation Service): *Collective bargaining and individual rights: The changing dynamics of workplace dispute resolution*, The Henry Kaiser memorial lecture, The Georgetown University Law Center, 13.11. 2003., uređio izvatke, http://fmcs.gov/assets/files/Articles/Kaiser_Lecture.htm (pregledano 27.10.2011).

62 J. Cutcher-Gershenfeld: “How process matters”, u T. Kochan and D. Lipsky: *Negotiations and change* (Ithaca, NY, Cornell University Press, 2003), str.143.



Dok pozicijski način može biti razumljiv u svom istorijskom kontekstu i naširoko je funkcionalan, također je lako prepoznati njegova ograničenja. Današnja radna mjesta se tiču kako zajedničkih, tako i sukobljenih interesa. Iscrpna istraživanja i iskustva pokazuju da velika mjesta rada – produktivne, organizacije visokih performansi, gdje ljudi žele raditi – obilježava odnos povjerenja i poštovanja među svim akterima.⁶³ Pozicijsko pregovaranje može da obeshrabri zajedničku kreativnost i da propusti iskoristiti značajan prostor koji se nudi za obostranu korist.

Stil pregovaranja u nekim zemljama koje se brzo moderniziraju, u glavnim tačkama značajno ponavlja istorijska iskustva današnjih post-industrijskih društava. Pozicijsko pregovaranje – o kojem se raspravlja u nastavku teksta – se pojavljuje kao zadani način. Ova publikacija se nada da će strane u tim zemljama podstaći da istraže različite staze u ranoj fazi razvoja njihovog pregovaranja.

*Model zajedničke koristi*⁶⁴

Razvoj alternativnih modela pregovora je nastao tokom proteklih godina, različito opisanih kao obostrano korisno, utemeljeno na interesima, dobitničko, integrativno i principijelno pregovaranje. Ovaj pristup nastoji da promovira produktivno pregovaranje kroz sljedeća načela:

63 Pogledati, među mnogim izvorima, J. Rogers and W. Streeck (eds.): *Works councils: Consultation, representation, and cooperation in industrial relations* (Chicago, University of Chicago Press, 1995); G. Leminsky: "Everything you always wanted to know about Mitbestimmung", in *Die Mitbestimmung* (Düsseldorf, Hans Böckler Foundation, 1999), str. 46–50; D. Hull and V. Reid: *Simply the best workplaces in Australia*, ACIRRT Working paper No. 88 (Sydney, University of New South Wales, 2003); T. Kochan and P. Osterman: *The mutual gains enterprise* (Boston, Harvard Business School Press, 1994); J. Gittel: *The Southwest Airlines way* (New York, McGraw-Hill, 2003); D. Weiss: *Beyond the walls of conflict* (Toronto, Irwin, 1996); and the Great Place to Work Institute, <http://www.greatplacetowork.com> (pregledano 27. 10. 2011.).

64 Za raspravu jasno usmjerenu na javni sektor (u kanadskom kontekstu), pogledati N. Caverly, B. Cunningham and L. Mitchell: "Reflections on public sector-based integrative collective bargaining: Conditions affecting cooperation within the negotiation process" in *Employee Relations* (Glasgow, University of Strathclyde, 2006), Gl. 28, Br. 1, str. 62.

- pažljivo uvažavanje vlastitih interesa i potreba kao i onih druge strane, prije nego uporno napredovanje prethodno utvrđenih pregovaračkih stajališta;
- visoki nivo razmjene informacija;
- nastojanje da se “kolač” poveća tokom narednog ciklusa pregovaranja prije njegovog smanjivanja;
- kreativno stvaranje mogućnosti koje promoviraju zajedničke i mire različite ili suprotstavljene interese;
- rješavanje problema, i
- shvatanje važnosti procesa.

Model zajedničke koristi uključuje osnažen proces pregovaranja kao alternativu oslanjanju na ekonomsku moć, bilo da ga obavlja poslodavac, radnici ili njihovi predstavnici. Teza je da:

- postoji moć za razvijanje dobrih poslovnih odnosa: tamo gdje strane izgrađuju odnose povjerenja i poštovanja, one mogu sigurnije pregovarati jedna s drugom, te mogu kreativnije uticati jedna na drugu i u recipročnom odnosu;
- postoji moć za razumijevanje interesa: što jedna strana bolje razumije zabrinutosti druge strane, te što vjernije prenosi vlastite, to su veći izgledi za dogovor koji zadovoljava interese obje strane;
- postoji moć za pronalaženje elegantnog rješenja: razmjenjena informacija i stvarni angažman pomažu u stvaranju opcija, a zatim i rješenja koja inače nikada ne bi bila otkrivena;
- obavezivanje ima moć: ako je jedna strane spremna da se obaveže i vjeruje da će i druga to isto učiniti, mnogo više se može postići u procesu izrade ugovora.⁶⁵

65 Pogledati R. Fisher, W. Ury and B. Patton: “Negotiation power: Ingredients in an ability to influence the other side”, u L. Hall (ed.): *Negotiation strategies for mutual gain* (Thousand Oaks, CA, Sage Publications, 1993), str. 6 i sljedeći, ovdje djelimično preuzeti.



Razlike između pozicijskog pregovaračkog modela i pregovaračkog modela zajedničke koristi su instruktivno sažete u daljem tekstu:

Tablica 1

	Pregovaranje na temelju interesa ¹
Glavni fokus je na tome da se da što manje i dobije što je više moguće	Glavni fokus je na tome da se osigura bavljenje interesima svake strane
Strane se pripremaju odvojeno razvijanjem početnih pozicija kao ciljeva	Strane se zajedno pripremaju dogovaranjem osnovnih pravila i načina rada
Ove pozicije se pojavljuju u obliku “popisa želja”. Strane često zauzimaju “nerealne” pozicije kako bi ih naknadno mogle “ustupiti” drugoj strani.	Strane se pripremaju odvojeno kroz diskusije s konstituentima u vezi s interesima.
One također pripremaju granicu otpora ispod ili iznad koje nisu spremni da idu.	Ako izborne jedinice predstave pozicije, pregovarači ih pretvaraju u interese.
Pregovori dobijaju oblik dvaju strana koje pregovaraju za stolom uz pauze za sastanke klubova; opcije se istražuju na privatnim sesijama	One pristupaju pregovaranju otvoreno u vezi mogućeg konačnog sporazuma
Ako se strane obučavaju, to čine odvojeno	Pregovori dobijaju oblik jedne grupe s povremenim prekidima za sastanke klubova ili dodatnih sastanaka; opcije se otvoreno istražuju u zajedničkim sjednicama
Pregovori počinju s izjavama o pozicijama i prate slijed ponuda i protuponuda s čestim odgovorima i padovima	Ako se koristi PNTI po prvi put, strane se zajedno obučavaju

Informacija je “strogo” čuvana i objavljuju se samo pod pritiskom ili da bi se izvukli ustupci	Pregovori počinju s raspravama oko problema i interesa svake strane naglašavanjem problema kojeg prati rješavanje problema
Odluke se donose kompromisom i pod pritiskom	Informacije se otvoreno dijele, a istraživanja se obično provode zajednički
Uglavnom uključuje menadžere industrijskih odnosa i sindikalne povjerenike	Odluke se donose konsenzusom nakon dogovorene objektivne procjene mogućnosti
Glasnogovornici prezentiraju ključne pozicije i poteze	Uključenost je proširena na druge s ekspertizom za relevantne teme
Svaka strana pokušava držati drugu stranu pod pritiskom kroz taktike moći	Glasnogovornici opisuju ključne interese, ali svi članovi učestvuju
Strane koriste miritelja kada dođu do slijepe ulice	Strane su saglasne da neće koristiti pritisak kao polugu za pregovore

¹ Izvor: Barrett J. i J. O'Dowd *Interest-based bargaining – (A users' guide)* (Trafordu, 2005), str.39.



© ILO/J. Maillard



Drugi način za postizanje tih rezultata je uokviren kao “pregovori radi zajedničke koristi” i objašnjen je u sljedećem okviru:

Vodič za pregovore radi zajedničke koristi

1. Sastanak koji prethodi pregovorima

- za dogovaranje o općem cilju pregovora
- za postizanje dogovora da se o potrebama pregovara što je više moguće
- za razmjenu mišljenja o vlastitim potrebama, interesima, strahovima, brigama i očekivanjima
- za ulaganje napora da se shvate potrebe, interesi, strahovi, brige i očekivanja druge strane
- da se pojasne pitanja o kojima treba pregovarati, uključujući vanredna pitanja
- da se riješe sva pitanja koja mogu pomoći u promoviranju kulture dogovaranja
- da se dogovori datum, vrijeme i mjesto za prve pregovore

2. Nakon sastanka koji prethodi pregovoru, ali prije početka pregovora

- odrediti sastav svog pregovaračkog tima i dogovoriti temeljna pravila za vođenje tima;
- podijeliti potrebe, interese, strahovanja, brige i očekivanja druge strane sa svojom izbornom jedinicom;
- biti svjestan vrijednosti ranog ograničavanja očekivanja svoje izborne jedinice;
- generirati kreativne mogućnosti za zadovoljavanje potreba, interesa, strahovanja, zabrinutosti i očekivanja druge strane;
- nastojati da dobijete fleksibilan mandat od svoje izborne jedinice, onaj koji će vam pomoći da zadovoljite drugu stranu, a koji neće stvarati prepreke za pregovaranje koje je utemeljeno na potrebama;
- odoliti izradi pozicijskih zahtjeva i umjesto toga sačiniti prjedloge na temelju potreba;
- dobiti što više informacija da biste potkrijepili vaše potrebe i stekli uvid u potrebe druge strane;
- odredite vašu i njihovu najbolju alternativu za sporazum o kojem se pregovara (BATNA)¹ i ojačajte vašu, ako je moguće

3. Na početku pregovaračkog procesa

- uputite dobrodošlicu drugoj pregovaračkoj strani
- predstavite svoj tim
- podmirite organizaciona pitanja, uključujući:-
 - vrijeme početka i završetka
 - pauze i ručak
 - propise o pušenju
 - neformalni kodeks oblačenja
 - postavljanje ograničenja u vezi prekida, uključujući i isključenja mobitela
- dogovorite se oko ispunjavanje temeljnih pravila, uključujući da će učesnici:
 - što više slijediti dogovoreni proces
 - nastojati da prevashodno shvate, a potom da budu shvaćeni
 - pažljivo slušati
 - govoriti naizmjenično i ne prekidati jedan drugog
 - biti uporni, ali pristojni i poštivati jedan drugog
- dogovorite se oko temeljnih pravila kluba, uključujući da:
 - se strane mogu obraćati klubovima u bilo kojem trenutku
 - klubovi će se održati samo kada su strane u potpunosti istražile pitanja pokrenuta od druge strane
 - strana koja traži klub će napustiti prostoriju
 - strana koja traži klub će navesti realističan period tokom kojeg im treba klub
 - ako se čini da klub traje duže nego što je predviđeno, onda će strana koja je tražila klub, obavijestiti drugu stranu i navesti novi vremenski period
 - potvrditi svoju obavezanost vašem dogovorenom cilju za pregovaranje i prema stvarnim potrebama pregovora
 - složiti se s tim da će sve što je rečeno u pregovorima biti ne-službeno ukoliko se ne dogovori drukčije
 - potvrditi da će se zadržati sažetak zapisnika, tj. zapisnika koji odražavaju prisustvo, pitanja zapisnika, uključujući pitanja koja su upućena i postignute dogovore, te put naprijed nakon svakog sastanka
 - potvrditi da će zapisnik biti poslan svim učesnicima sastanka u razumnom roku nakon sastanka



4. Razjašnjavanje i razvijanje razumijevanja pitanja za obje strane

- prva strana predstavlja svoje potrebe, interese, strahovanja, brige, očekivanja i prijedloge
- postaviti okvir problema na saradnički i rješiv način
- druga strana predstavlja svoje potrebe, interese, strahovanja, brige, očekivanja i prijedloge
- postaviti okvir problema na saradnički i rješiv način
- potrebe, interesi, strahovanja, brige, očekivanja i prijedlozi obje strane treba da budu istraženi u cijelosti
- sastaviti popis svih pitanja za pregovore i složiti se s istim
- dogovoriti se o redoslijedu pitanja koja treba rješavati (počevši od lakših hitnih ili pitanja koja će pomoći u rasvjetljavanju drugih)
- ukoliko je primjereno, strane trebaju jedna drugoj pružiti informacije za bolje razumijevanja pitanja
- nastaviti s pojašnjavanjem pitanja s posebnim naglaskom na potrebama, interesima, strahovima, brigama i očekivanjima
- pratiti i fokusirati rasprave
- utvrditi područja od zajedničkog interesa i suprotnih interesa

5 Izrada i odabir mogućnosti za dogovor:

- svakim pitanjem se baviti pojedinačno, stvoriti što više mogućih načina zadovoljavanja potreba svake strane i "povećati kolač";
- izmisliti mogućnosti bez stvaranja obaveza
- koristiti kriterije i standarde kao osnovu za procjenu i odabir opcija
- analizirati mogućnosti kako bi se vidjele one koje mogu prihvatiti obje strane
- nastojati ostvariti uticaj i biti otvoren za uticaje
- odvojiti i integrirati pitanja po potrebi
- razmotriti povezivanje i cjenkanje o pitanjima
- koristiti hipotetične situacije npr. "šta ako...?"
- razmotriti stvaranje pod-grupa / radnih timova / odbora za izradu prijedloga
- razmotriti korištenje jednog teksta dokumenta za postizanje konsenzusa
- ostaviti opcije privremenim i uslovljenim sve dok se ne postigne dogovor o svim pitanjima
- utvrditi područja dogovora
- upakovati prihvatljive opcije u ukupni sporazum
- smanjiti formalnosti i vođenje evidencije do konačnog dogovora

6. Postizanje sporazuma

- izraditi nacrt ugovora
- osigurati međusobno razumijevanje uslova ugovora
- odrediti ko, šta, gdje, kada i kako će se ugovor primjenjivati
- postaviti detalje u vezi evaluacije, provedbe i praćenja
- razmotriti postupke povratnog izvještavanja, uključujući ideju o zajedničkoj izjavi za izbornu jedinicu
- uključiti postupke u slučaju zastoja
- ako je teško doći do konačnog dogovora, razmislite o načelnim sporazumima, probnim sporazumima, prelaznim sporazumima, djelimičnim sporazumima, sporazumima o ciljevima, sporazumima o procesu
- odoliti pozicijskom pregovaranju u najvećoj mogućoj mjeri
- ako konačni dogovor nije moguć, onda uradite test stvarnosti, napravite ustupke, napravite pauzu, raspravite alternativne načine postizanja sporazuma kao što je uključivanje treće strane, rezimirajte dogovoreno i fokusirajte se na ono što je sporno.

Izvor: Međunarodni Centar za obuku Međunarodne organizacije rada: *Joint union-management negotiation skills training for social partners on conflict prevention and negotiation skills, Training package*, juni 2005., str. 53-56.

¹ "BATNA" se odnosi na alternativu stranaka ako pregovori propadnu – druge raspoložive opcije. Ona je često ključ za razumijevanje ustupaka koje čini svaka strana. Određivanje BATNI uključuje pažljivo istraživanje moći svake strane vlasti i alternativa koje se temelje na pravima radi postizanja sporazuma. BATNE su polazna točka za sve pregovore. Realistično razumijevanje vlastitih BATNI ili BATNI drugih strana je od vitalnog značaja za određivanje pregovaračke moći u bilo kojem pregovoru.

Mješoviti model

Nisu sve strane, koje pozicijski model smatraju ograničavajućim ili disfunkcionalnim, spremne da u cijelosti prigrle alternativu zajedničke koristi. Za to može postojati više razloga, poput nedostatka nivoa povjerenja potrebnog da omogući na primjer veliku razmjenu informacija, rukovodioci ili izborne jedinice ne znaju dovoljno o alternativnom modelu kako bi ga podržali ili da je potrebno izbjegavati liberalan odnos između stranaka kako bi se izbjeglo ko-optiranje, i tako dalje.

Uprkos ovim vrstama sumnji, strane mogu radije usvojiti elemente pregovaranja radi zajedničke koristi na selektivan način. Tako su na primjer metode rješavanja problema na temelju in-



teresa korištene za rješavanje pitanja pregovaranja koja su više integrativnog karaktera, kao što su osposobljavanje, radno-životna ravnoteža, zaštita zdravlja i sigurnosti na radu i radno okruženje, dok bi se prihvatanje metoda pozicijskog pregovaranja još uvijek pojavljivalo kao glavna odrednica distributivnih pitanja, kao što su plaće i beneficije.

Potpuna podrška pragmatizmu katkada bi ponukala strane da usvoje hibridniji pristup. Savezna služba za posredovanje i mirenje (FMCS) u SAD-u sada nudi “modificirano tradicionalno pregovaranje” ili “mješovito pregovaranje”, a također ga koriste nezavisni posrednici u zemljama poput Australije i Južne Afrike, da spomenemo nekoliko njih.

Kako bi se stranama pružilo što više mogućnosti i fleksibilnosti, FMCS posrednici su u posljednjih nekoliko godina razvili mješoviti model “tradicionalnog” (pozicijskog) i modificiranog tradicionalnog pregovaranja, poznatog kao “Unaprijeđeno kooperativno pregovaranje” (ECN):

ECN se nalazi tačno između tradicionalnog pregovaranja i [modificiranog tradicionalnog pregovaranja] MTB na kontinuumu procesa pregovaranja, stvarajući puni spektar mogućnosti procesa rješavanja spora koje mogu koristiti posrednici. ECN je bio jasan u vezi svojih ciljeva. On je morao da bude jednostavan; da ne iziskuje obimno osposobljavanje; da se ne miješa u normalnu strukturu pregovaračkih odbora strana; da promovira komunikaciju i razumijevanje interesa koji se nalaze u pozadini problema; i da koristi tradicionalni proces pregovaranja...

ECN se može grubo opisati kao trostrani proces: (1) priprema i razmjena pitanja omogućena od strane posrednika; (2) priprema i razmjena prijedloga; i (3) tradicionalno kolektivno pregovaranje”.⁶⁶

66 C. Brommer, G. Buckingham and S. Loeffler: *Cooperative bargaining styles at FMCS: A movement toward choices* (Washington, DC, Federal Mediation and Conciliation Service, 2002), str.32, <http://admin.fmcs.gov/assets/files/Articles/Pepperdine/CBStylesatFMCS.pdf> (pregledano 27.10. 2011.).

Konsultacije i pregovaranje

Socijalni partneri putem konsultacija ne samo da razmjenjuju informacije, već učestvuju u detaljnom dijalogu o pokrenutim pitanjima. Dok konsultacija same po sebi ne nose moć odlučivanja, mogu se održati kao dio tog procesa.⁶⁷ Konsultacije traže angažman strana putem razmjene stavova, što može dovesti do detaljnijeg dijaloga. Iako mnoge institucije koriste konsultacije i razmjenu informacija, neke su ovlaštene da postignu sporazum koji može biti obavezujući. One institucije socijalnog dijaloga koje nemaju takav mandat često pružaju savjetodavne usluge ministarstvima, zakonodavcima i ostalim kreatorima politika i donosiocima odluka.⁶⁸

Preporuka o konsultaciji i saradnji između javnih vlasti i organizacija poslodavaca i radnika na industrijskom i nacionalnom nivou, 1960. (br. 113) utvrđuje da trebaju preduzeti mjere radi promoviranja djelotvorne konsultacije i saradnje između tijela javne vlasti i organizacija poslodavaca i radnika, bez diskriminacije bilo koje vrste protiv te organizacije. Cilj konsultacija treba biti da se osigura traženje mišljenja od javnih vlasti, savjet i pomoć od tih organizacija, posebno u pripremi i primjeni zakona i propisa koji utiču na njihove interese.⁶⁹ Osim toga, Odbor za slobodu udruživanja i Odbor stručnjaka o primjeni konvencija i preporuka je naveo da, kada vlada želi promijeniti pregovaračke strukture u kojoj djeluje neposredno ili posredno kao poslodavac, posebno je važno da slijedi odgovarajući proces konsultacija, tako da sve zainteresirane strane mogu da raspravljaju o svim ciljevima. Podrazumijeva se da se takve konsultacije preduzimaju u dobroj vjeri, a da strane imaju sve potrebne informacije za znalački donesene odluke.⁷⁰

67 J. Ishikawa: *Key features of national social dialogue: A social dialogue resource-book* (Geneva, ILO, 2003).

68 Pogledati više na: <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/sd/index.htm> (pregledano 27.10. 2011.).

69 Str. 1 i str. 3.

70 ILO: *Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO*, fifth (revised) edition (Geneva, 2006), stav 1068 i 1086.



Konsultacije o promjeni uslova zaposlenja

U prošlosti je već viđeno da jednostrano upravljanje donošenjem odluka koje utiču na interese radnika podstiču reakciju radnika, uključujući i industrijsku akciju. Zapravo, neki od prvih zakona industrijskog zakonodavstva u ranom dvadesetom stoljeću su uključivali “status quo” odredbe osmišljene za provjeru, pa čak i ukidanje jednostranih akcija.¹

Australijski Zakon o pravednom radu iz 2009. godine osigurava uslove za model konsultacija koji će biti uključen u nagrade i kolektivne ugovore koji reguliraju većinu tržišta rada. Tipična manifestacija obaveza Nagrade za više obrazovanje je:

Konsultacije o glavnim promjenama na radnom mjestu

Poslodavac obavještava

- (a) Ako je poslodavac donio konačnu odluku da uvede velike promjene u proizvodnji, programu, organizaciji, strukturi ili tehnologiji koje će vjerovatno imati značajan uticaj na zaposlenike, poslodavac mora obavijestiti zaposlenike koji bi mogli biti pogođeni predloženim promjenama, i njihove predstavnike, ako ih ima.
- (b) Značajni efekti uključuju prestanak radnog odnosa, velike promjene u sastavu, radu ili veličini radne snage poslodavca ili potrebnim vještinama, ukidanje ili smanjenje radnih mjesta, mogućnosti za napredovanje ili zadržavanje zaposlenja, promjenu radnog vremena, potrebu za prekvalifikacijom ili raspoređivanjem zaposlenika na druge poslove ili mjesta i restrukturiranje radnih mjesta. Pod uslovom da tamo gdje ta nagrada predviđa promjene bilo kojeg od ovih pitanja, smatrat će se da promjena nema značajan efekat.

© ILO/1.Matillard



Poslodavac razgovara o promjeni

- (a) Poslodavac mora razgovarati sa zaposlenicima na koje utiču promjene i njihovim predstavnikom, ako postoji, o uvođenju promjena iz tačke 8.1, potencijalnim efektima tih promjena na zaposlenike i mjerama za sprečavanje ili ublažavanje negativnih efekata tih promjena na zaposlenike, te mora brzo razmotriti pitanja postavljena od strane zaposlenika i / ili njihovih predstavnika u vezi tih promjena.
- (b) razgovori moraju započeti što je ranije moguće, nakon što je poslodavac donio konačnu odluku da izvrši promjene.
- (c) Za potrebe takvog razgovora, poslodavac mora osigurati u pisanom obliku odnosnim zaposlenicima i njihovim predstavnicima, ako ih ima, sve relevantne informacije o promjenama, uključujući prirodu predloženih promjena, očekivane efekte promjena na zaposlenike i o drugim pitanjima koji će vjerovatno uticati na zaposlenike pod uslovom da nijedan poslodavac nije dužan objaviti povjerljive informacije što bi bilo protivno interesima poslodavca.⁴

¹ Pogledati na primjer kanadski Zakon o istraživanju i industrijskih sporova 1907 i Transvaal Zakon o industrijskim sporovima 1909.

² Direktiva 2002/14/EC.

³ Propisi o informiranju i savjetovanju zaposlenika 2004 – DTK Upute 2006, dostupno na www.berr.gov.uk/files/file25934.pdf.

⁴ Klauzula 8 Industrije višeg obrazovanja – Opća pitanja – Nagrada 2010.

Promjena razmišljanja

Da bi poslodavci i sindikati u javnom sektoru poželjeli prednosti modela kolektivnog pregovaranja koji se fokusira na smanjivanje sporova, moraju se dogoditi dvije identične promjene u razmišljanju:

- Vlade treba da u potpunosti priznaju sindikate za kolektivno pregovaranje i s tim vezane angažmane, i reprezentativnu ulogu sindikata koja proizilazi iz načela slobode udruživanja.

U nekim zemljama, pravo na slobodu udruživanja je osigurano ustavnim zakonom, čime mu se daje viši pravni status u odnosu na redovne zakone i uspostavlja se



kao temeljno pravo. Ostale zemlje su detaljno uredile položaj sindikata i njihovo pravo na učešće u kolektivnom pregovaranju kroz redovne zakone. Osim toga, neke zemlje su primijenile međunarodne radne standarde, kao što je Konvencija 151, koja ih obavezuje na poštivanje tih prava, bilo na temelju ustavnog ili zakonskog ovlaštenja.⁷¹

Na primjer u Argentini, Brazilu i Meksiku, zakoni o radu su sadržani u ustavu, a ustavi uspostavljaju: formalne standarde za kolektivno pregovaranje, uključujući zastupanje interesa i posredovanje u sukobima, materijalna prava koja se odnose na radne uslove (uključujući naknadu i zdravstvene standarde) i ulogu države kao čuvara koji prepoznaje slab položaj radnika, aktivnosti i domet sindikalnog predstavljanja. Iako se tačan sadržaj i tekst propisa u ove tri zemlje razlikuju, propisi u sve tri zemlje obuhvataju sljedeće: radno vrijeme, zabranu noćnog rada za žene i mlade, minimalnu radnu dob, pravo na jedan slobodan dan svake sedmice, posebna prava za žene za vrijeme i nakon trudnoće, definiciju “najniže plaće” na temelju osnovnih potreba radnika koji je glava porodice, jednaku plaću za jednak rad, zaštitu plaće, ograničenja za prekovremeni rad, pravo na stanovanje i školovanje, odgovornost poslodavca u vezi nesreća na radu i profesionalnih oboljenja, minimalne standarde sigurnosti i zdravlja na radu, pravo na udruživanje radnika i poslodavaca, pravo na štrajk, tripartitna tijela za rješavanje sukoba, sudove rada, naknadu za nezakonit otkaz i prava na radu kojih se ne mogu odreći.⁷²

71 Neki modeli slobode udruživanja su dostupni na <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/llg/index.htm> (pregledano 27.10. 2011).

72 A. Cardoso and J. Gindin: *Industrial relations and collective bargaining: Argentina, Brazil and Mexico compared*, Working paper No. 5, ILO Industrial and Employment Relations Department (Geneva, ILO, 2009).

- Sindikati vladinih radnika moraju proširiti svoju tradicionalnu ulogu “branioca” i uključiti i ulogu “daro-vaoca organizacije”, a onda biti u mogućnosti da uspješno upravljaju dualizmom.⁷³ To zahtijeva, između ostalog, da se vođama i pregovaračima predoče nove mogućnosti u kolektivnom pregovaranju.

Pouke za pregovaranje u javnom sektoru

Ideja vodilja prilikom izrade mjera za uvođenje ili jačanje kolektivnog pregovaranja u radnim odnosima u javnom sektoru treba da bude prevencija sukoba. Određeni modeli kolektivnog pregovaranja mogu spriječiti sukob bolje nego drugi. Međutim, veća je vjerovatnoća da će mjere usmjerene ka obostranim koristima pružiti zadovoljstvo u radu zajedno s djelotvornim i pouzdanim pružanjem usluga javnosti. Ovaj proces zahtijeva pažljivo donošenje odluka od strane vlade i sindikata, kada im se pruže prilike da uspostave ili reorganiziraju svoj pristup pregovaranju.



© ILO/M. Crozet

⁷³ Pogledati T. Huzzard, D. Gregory, and R. Scott (eds.): *Strategic unionism and partnership: Boxing or dancing?* (Houndmills, Hampshire, UK, Palgrave Macmillan, 2004) and EPMU, DWU and M. Ogden: *Building high performance workplaces: The union approach* (New Zealand, Centre for High Performance Work, 2010).



Konvencija broj 154 i javna služba⁷⁴

Konvencija potvrđuje da se kolektivnim pregovaranjem u javnoj službi možda treba drukčije baviti nego u ostalim ekonomskim granama. To je zato što su njeni uslovi službe obično osmišljeni tako da bi se postigla ujednačenost. Ove uslove obično odobrava parlament i primjenjuju se na sve javne službenike. Oni često sadrže iscrpna pravila o pravima, dužnostima i uslovima službe koje ostavljaju malo prostora za pregovaranje, te mogu iziskivati izmjene i dopune zakona koji se odnose na uslove službe. Pregovori su dakle često centralizirani.

Jedinstveno stanje javne službe u kolektivnom pregovaranju također proizlazi iz njenog finansiranja. Plaće i drugi uslovi zaposlenja javnih službenika imaju finansijske implikacije koje se moraju odraziti na javne budžete. Budžete odobravaju tijela kao što su parlamenti, koji nisu uvijek neposredni poslodavci javnim službenicima. Pregovori s finansijskim implikacijama u pogledu javnih službi su dakle često centralizirani i pod direktivama i kontrolom vanjskih tijela, kao što su ministarstva finansija ili među-ministarski odbori.

Ovi aspekti su usložnjeni drugim pitanjima, kao što su određivanje pitanja o kojima se može pregovarati, nadležnost različitih državnih struktura, kao i utvrđivanje pregovaračkih strana na različitim nivoima.

Posebni modaliteti

Na temelju tih pitanja, član 1 (3) Konvencije dopušta "specijalne načine" primjene koji se mogu utvrditi nacionalnim zakonima ili drugim propisima, ili nacionalnom praksom za javnu službu. Posebni načini bi mogli uključivati:

- parlament ili nadležna tijela za budžet postavljaju gornje ili donje granice za pregovore oko plaća, ili uspostavljaju ukupni budžetski paket unutar kojeg strane mogu pregovarati novčane klauzule ili klauzule za uspostavljanje standarda;
- zakonske odredbe kojima se daje pravo finansijskim vlastima da učestvuju u kolektivnom pregovaranju zajedno sa neposrednim poslodavcem;
- usklađivanje ugovorenog sistema pregovaranja sa zakonskim okvirom, što je pronađeno u mnogim zemljama;
- početno određivanje direktiva zakonodavne vlasti o pitanjima o kojima se može pregovarati, na kojim se nivoima treba održavati kolektivno pregovaranje ili ko može biti pregovaračka strana. Utvrđivanju direktiva trebaju prethoditi konsultacije s organizacijama javnih službenika.

⁷⁴ Reproducirano iz S. Olney and M. Rueda: *Convention No. 154: Promoting collective bargaining* (Geneva, ILO, 2005), str. 14.

Pozicijsko pregovaranje: Ahilova peta javnog sektora

Na stolu bi se ponekad mogle prezentirati monetarne pozicije koje su unaprijed odredili ministri finansija i službenici trezora i koji određuju iznose u skladu s različitim ciklusom i različitim dinamikama. Situaciju otežava javno iznošenje pozicija, drugim riječima kada se pozicije duboko ušanje za odbranu. Time se sindikati podstiču da odgovore u naturi, s napuhanim zahtjevima koji proizilaze iz mandata mase, a o čijem smanjenju se mora agresivno pregovarati kako bi se sveli u racionalne okvire.

Također ne pomaže ni ako se pregovarački proces kao takav premošćuje obraćanjem političkim i finansijskim autoritetima koji odluke donose snagom pritiska, koji nije nužno funkcionalan za optimalno kolektivno pregovaranje, i samim tim, društvene rezultate. U tom okruženju, informacije se prenose rijetko i u taktičku svrhu, a ne na sveobuhvatan i transparentan način. Pregovaranje u dobroj vjeri i obostrano korisno pregovaranje može postati veoma teško.

Međutim, strane moraju priznati da kolektivno pregovaranje odražava mehanizme i logiku šireg demokratskog procesa. Štaviše, moraju priznati da je donošenje odluka u sferi politike i utvrđivanja budžeta poboljšano, ukoliko se optimalnom modelu pregovora na radnom mjestu, posredovanja i ako treba arbitraže, omogućiti manje trnovit put. To se uglavnom može posmatrati kao pitanje redoslijeda i koordinacije, koji proizilaze iz razumijevanja načina na koji institucije za pregovaranje mogu datisvoj najbolji društveni doprinos.

Obostrano korisno pregovaranje zahtijeva da svaka strana pažljivo razmotri svoje, kao i interese ili potrebe drugih strana, prije nego što predlože bilo koje rješenje problema, jer se prijevremeni angažman s ranim odgovorima može smatrati arogantnim. On negira zajedničko vlasništvo ne samo nad rješanjem, već i nad samim problemom. To čak može izazvati i grubu reakciju.

Tipično i najkorisnije obilježje obostrano korisnog pregovaranja uključuje zajedničko istraživanje pitanja, gdje se mogu stva-



rati i vagati opcije u kreativnom i zaštićenom okruženju, te postići kvalitativno bolji rezultat.

Dakle, bilo bi najbolje da strane dođu na pregovore bez pozicija, ali s jasno artikuliranim interesima i pitanjima, te s fleksibilnim mandatom.

Da bi se predložila moguća optimalna i racionalna rješenja, ona treba da se temelje na svim relevantnim informacijama. Dakle, maksimalno otkrivanje podataka, što je pitanje povjerenja i komunikacije u dobroj vjeri, je također od suštinske važnosti

Slijedom Konvencije broj 154 ovako bi otprilike izgledala fleksibilnija alternativa pozicijskom redoslijedu:

- (i) trezor ili službenici Ministarstva finansija daju “sugestivne parametre” za plaće svojim pregovaračima u toku procesa pregovaranja, u skladu s ukupnim budžetskim planiranjem i modeliranjem.⁷⁵ Ovi parametri se mogu sastojati od fleksibilnih raspona povećanja plaća ili ukupnih troškova ugovora.
- (ii) pregovaranje se nastavlja sa stranama koje imaju pristup ključnim pozadinskim analizama i podacima. U pregovoru se usvaja pristup rješavanja problema, koji maksimizira obostranu korist.
- (iii) ishod privremenog pregovaranja može da bude unutar ili izvan opsega prethodno datih parametara. U posljednjem slučaju pregovarači bi zajedno obrazložili onima koji imaju “novčana sredstva” zašto se trebaju zadržati prethodno ciljne brojke. Ako je argument uspješan, onda je privremena nagodba odobrena. Ako ne, strane ili napuštaju ili mijenjaju

75 Pogledati ILO: *Freedom of association and collective bargaining* (Geneva, 1994), str. 263: “Prema mišljenju Odbora [stručnjaka o primjeni konvencija i preporuka], zakonske odredbe koje dopuštaju parlamentu ili nadležnom budžetskom organu da postavljaju gornje i donje granice za pregovore u vezi s plaćama ili uspostavljanje ukupnog 'budžetskog paketa' unutar kojeg strane mogu pregovarati o novčanim klauzulama ili klauzulama o uspostavljanju standarda... ili one koje finansijskim organima daju pravo na učešće u kolektivnom pregovaranju zajedno s neposrednim poslodavcem su u skladu s Konvencijom [98], pod uslovom da ostave značajnu ulogu kolektivnom pregovaranju..” Pogledati također i izvadak iz S. Olney and M. Rueda: *Convention No. 154: Promoting collective bargaining* (Geneva, ILO, 2005), reproducirano u Okviru 1.

svoje prijašnji probni dogovor, ili jedna ili više strana ustrajavaju na istim zakonitim sredstvima i dogovorenim mehanizmima rješavanja sporova, kao što su posredovanje, arbitraža ili realizacija moći tržišta radne snage (pogledati niže u tekstu).

Čak i ako se po pitanju novca ne može izbjeći pozicijsko pregovaranje, strane mogu pristupiti pregovorima u vezi s nenovčanim aspektima platforme pregovaranja, na način koji je više usmjeren ka rješavanju problema. Ako se državni poslodavci ne mogu odvratiti od njihovih zadatih načina, ipak pregovaračima s fleksibilnom svijesću često ostane dosta prostora za rješavanje drugih pitanja kao što su pitanja, ravnoteže između rada i privatnog života, organizacije rada i, štaviše, čak i raspodjele kolektivnih isplata na kreativne načine koji najbolje služe i mire lične interese strana.⁷⁶

76 Zapravo, pitanja obuhvaćena kolektivnim pregovaranjem vremenom se mijenjaju i ona odražavaju promjene na tržištu rada. Danas pregovaranje može pokriti teme kao što su rad na daljinu, radni odnosi, zaštita ličnih podataka i mehanizmi za alternativno rješavanje sporova. Također, u nekim zemljama pregovaranje može da uključi pitanja iz domena profesionalnog razvoja, slobodnog vremena, naknade, sistema ocjenjivanja, bonuse /isplate za rezultate, porodični odmor, penzione sisteme i dalje obrazovanje, npr. u Kanadi se pažnja sve više fokusira na odredbe kao što su zdravstveno i penziono osiguranje. Osim toga, sve prisutnija tema su kompromisni paketi, koji uključuju ustupke dogovorene sa sindikatima u zamjenu za obaveze poslodavaca da održe proizvodnju i radna mjesta na postojećim lokacijama. U takvim paketima se mogu ugovoriti ustupci u vezi s povećanjem plaća, radnim vremenom i neke druge pogodnosti u zamjenu za sigurnost zaposlenja. Usko vezani uz ovu vrstu sporazuma su tzv. fleksibilni ugovori kako bi se izbjegli sporazumi o otkazima, zapošljavanju i konkurentnosti. Takvi sporazumi mogu da uključe niz pitanja koja se odnose na ograničavanje troškova, kao i radno vrijeme, organizaciju rada i fleksibilnost u vještinama. Međutim, postoje suprotstavljena mišljenja u vezi s poželjnošću i uticajem takvih sporazuma (ILO: *Freedom of association in practice: Lessons learned*, International Labour Conference, 97th Session, 2008, str. 23–25). Izvještaj o pregovorima oko plaća iz 2008. g. koji je objavio Labour Resource and Research Institute (LaRRI) sugerira da se sindikati trebaju odmaći od tradicije pregovaranja samo o plaćama, te uključiti i druge pogodnosti, kao što su stanovanje, prijevoz, doprinosi za zdravstveno osiguranje i tako dalje, što će na kraju povećati ukupnu dobrobit radnika i njihovih porodica. Također, izvještaj podstiče radnike i njihove sindikate da se ne fokusiraju samo na bolje ugovore o plaćama, već i da ozbiljno razmotre alternativne ekonomske i socijalne politike, ukoliko treba savladati izazove poput masovne nezaposlenosti i siromaštva. (*Wage Gap Increases in Namibia: Wage Bargaining Report 2008*, Labour Resource and Research Institute (LaRRI), septembar 2009., str. 27-28.).



6. Priprema za pregovaranje

Kakvi god da su formalni oblici bilo kojeg uspostavljenog okvira pregovaranja, način na koji strane započnu pregovore može uticati na ishode procesa.

Pregovaranje u javnom sektoru, iz razumljivih razloga, ima različit politički karakter.⁷⁷ Također, visoka očekivanja i optimizam diskutanata možda nigdje više ne preovladavaju, nego kod pregovaranja u javnom sektoru. To može proizvesti ljutnju i razočarenja kasnije, ukoliko nije moguće ostvariti očekivanja za pregovaračkim stolom.

Profesionalnost u pregovorima zahtijeva sljedeće:



Djelovanje kojim se obezbjeđuje učešće relevantnih strana utvrđenim redoslijedom za rješavanje pravih problema koji se odnose na određenu grupu interesa, za odgovarajućim stolom ili stolovima, u pravo vrijeme, s određenim očekivanjima i suočavanjem s odgovarajućim posljedicama odustajanja ukoliko se ne postigne dogovor.⁷⁸

To podrazumijeva da se obezbijedi tokom pregovaračkih sjednica prisustvo sindikalnih i vladinih službenika ovlaštenih da zastupaju interese onih na koje se sporazum odnosi. Također, da o svim pitanjima, koja se tiču vlade i radnika, temeljito raspravlja u okviru parametara određenih zakonom. To podrazumijeva i da se predstavnici u pregovorima okrenu jedan prema drugom u dobroj vjeri i da je vrijeme zrelo za obnovu odnosa.

77 Radne odnose u javnoj službi karakteriše prekomjerna vanjska politička kontrola nad resursima i aktivnostima (G. Casale and J. Tenkorang: *Public service labour relations: A comparative overview*, Paper No. 17, ILO Social Dialogue, Labour Law and Labour Administration Branch, (Geneva, ILO, 2008), str. 1–2).

78 D. Lax and J. Sebenius: *3-D negotiation* (Boston, Harvard Business School Press, 2006), str. 12.

Edukacija članstva

Ako se pregovaranje prevashodno posmatra kao takmičenje, onda će i očekivanja u vezi s procesom i odgovarajućim strategijama i ponašanjima pregovarača biti ista takva. Ako pregovarači žele da usvoje alternativne, i možda i ekspanzivnije pristupe, onda bi trebali da se sa svojim članstvom angažiraju u procesu istraživanja, obrazovanja i sticanja odobrenja mnogo prije nego što započne bilo koje stvarno pregovaranje.

Fleksibilni proces pregovaranja

U pozicijskom pregovaranju, pregovarači su obično ograničeni relativno oskudnim uputstvima za pregovaranje. U ekspanzivnijem procesu, pregovarači će u prvom stepenu, potražiti uputstva o interesima, a ne o pozicijama, u trenutku interakcije sa svojim konstituentima. Oni bi na početku pregovaranja tražili od svojih članova da im se obezbijedi fleksibilan mandat.



© ILO/M. Crozet



Borba protiv krize – irski primjer

U Irskoj je vlada započela pregovore sa sindikatima i poslodavcima u decembru 2008. g. u vezi s načinom rješavanja finansijske krize. U januaru 2009. g. strane su postigle dogovor o općem okviru, međutim nastavak razgovora u vezi s konkretnom provedbom je propao bez postizanja dogovora. Pregovori su se ponovo otvorili u martu, ali dogovor nije postignut. U decembru su sindikati dali svoj prijedlog o borbi protiv krize, ali ga je vlada odbacila i dala svoj prijedlog, koji je uključivao smanjenja plaća, koji je provela kroz zakonodavstvo a koji je je stupio na snagu 1. januara 2010. godine. Sindikati su se žestoko suprotstavili mjerama, a industrijske akcije su započele početkom 2010. godine. Međutim, pregovori su ponovo otvoreni u martu 2010. g. i strane su krajem marta konačno postigle sporazum. Prema sporazumu ne bi bilo daljih smanjenja plaća u periodu 2010. – 2014. i plaće bi se preispitale u proljeće 2011. g. i svake godine nakon toga, kako bi se vidjelo da li bi uštede ostvarene kroz samo-kontrolu javnih službi mogle dopustiti povećanje plaća. Osim toga, smanjenje plaća u 2010. g. se ne bi uzimalo u obzir za potrebe obračuna penzija za one koji odlaze u penziju u 2010. i 2011. godini. Sindikati su se složili da u cijelosti sarađuju po pitanju reorganizacije javnih službi kao dijela modernizacije javne službe dopuštajući smanjenje broja zaposlenih. Može se zaključiti da bi bez ove vrste prilično složenog i apstraktnog ugovora možda bilo vrlo teško za strane da ponovo otvore pregovore i dođu do rješenja.

Izvor: The wrong target – how governments are making public sector workers pay for the crisis. Izvještaj sastavilo Odjeljenje za istraživanje rada, naručio EPSU, a finansirala Evropska komisija 2010.

Posredovanje među stranama u sukobima o interesima

Pregovaranje u javnom sektoru često provodi više sindikata koji predstavljaju različite sektore uključene u taj proces. Dakle, razlike se mogu pojaviti između sindikata, uključujući i u vezi s materijalnim zahtjevima koji se postavljaju u pregovorima. Međusindikalna nesloga može zakomplicirati proces pregovaranja s poslodavcem koji treba da se bavi različitim željama i zahtjevima. Obično su javni resursi za prevenciju i rješavanje spora dostupni samo kada se radi o cilju pregovora – interakciji između poslodavaca i sindikata. Međutim, za uzrok pregovaranja bi moglo da bude korisno ako bi im bile dostupne usluge nezavisnih miritelja i posrednika za vođenje međusindikálnih dogovora u fazi koja prethodi pregovorima. Pomoć bi

se mogla proširiti, i na dizajn unutrašnjeg sistema pregovora, olakšavanja međusindikalnih pregovora, a potom i posredovanja u svakom međusindikalnom sporu.

Istraživanje

U svrhu što informiranijeg procesa pregovaranja, bitno je da strane imaju mogućnost pristupa podacima o kvalitetnim istraživanjima, posebno o relevantnim ekonomskim podacima tržišta rada.⁷⁹ Dok proces pregovaranja jasno uključuje mnogo više od ekonomskog modeliranja, kvalitetne informacije i analize služe ne samo kao test stvarnosti za pregovarače, već i kao izvor za inovativna rješenja. Također je važno da *sve* strane imaju pristup istraživanju istog kvaliteta, a još bolje istom istraživanju. Nejednakost u resursima procesa pregovaranja se može pojaviti kao izvor nepovjerenja i pogrešnih shvatanja. Izvještaj Međunarodne konferencije rada sa 97. sjednice (2008.) sugerira da mogu biti korisne informativne usluge, kao što su javne baze podataka o svim zaključenim kolektivnim ugovorima. Na primjer, web stranica Centralne organizacije finskih sindikata⁸⁰ nudi informacije o kolektivnim ugovorima, stanju o pregovorima koji su u toku, procedurama za industrijsku saradnju, statističkim podacima o plaćama, i poveznice sa stranicama koje nude znanja o stanju na tržištu. Opći kolektivni ugovori su u cijelosti dostupni putem druge web stranice koju podržava vlada, a kojoj svi mogu besplatno pristupiti.⁸¹ Ponovo se

79 "Javni i privatni poslodavci bi, na zahtjev radničkih organizacija, trebali da stave na raspolaganje takve informacije o ekonomskoj i socijalnoj situaciji pregovaračke jedinice i preduzeća u cjelini a koje su potrebne za konstruktivne pregovore... javne vlasti bi trebale da stave na raspolaganje takve informacije o ukupnoj ekonomskoj i socijalnoj situaciji zemlje i grane dotične djelatnosti a koje su potrebne u mjeri u kojoj otkrivanje tih informacija ne nanosi štetu nacionalnim interesima." Preporuka o kolektivnom pregovaranju 1981., br. 163, stav 7.

80 Specifične informacije o kolektivnim ugovorima, pregovorima koji su u toku i tako dalje su dostupne na finskom na web stranici Centralne organizacije finskih sindikata, <http://www.sak.fi/english/whatsnew.jsp?location1=1&sl2=1&lang=hr> (pregledano 27.10.2011.)

81 Finlex, <http://www.finlex.fi/en/> (engleski prijevodi su dostupni za neke zakone). Kolektivni ugovori su dostupni na finskom. Međutim, Opći kolektivni ugovor za vladu (najnovije: 28.3.2010.) je dostupan na engleskom jeziku (neslužbeni prijevod) na ovoj web stranici finskog Ministarstva finansija:(Pregledano 27.10.2011.): http://www.vm.fi/vm/en/04_publications_and_documents/02_documents_on_personnel_management/02_sopimukset/20100301General/General_collective_agreement_with_annexes_final.pdf (pregledano 27.10.2011.).



vraćamo predmetu istraživanja u daljem tekstu pod naslovom *Zajednička istraga / istraživanje*.

Primjer države: Kanada

Pružanje podrške pregovaranju kroz proces istraživanja

Odbor za radne odnose u državnoj službi (PSLRB) u Kanadi je nezavisno tijelo koje upravlja sistemima kolektivnog pregovaranja i odlučivanja o žalbama u saveznim javnim službama. Dok se posredovanje i suđenje vidljivo ističu u radu PSLRB, on također ima ulogu da pronalazi izvore za postupak kolektivnog pregovaranja kroz analize i istraživanja. Preciznije, on vrši istraživanja u vezi s uporedivošću naknada i pruža informacije koje strane mogu da koriste u pregovorima i rješavanju kolektivnih ugovora.¹

Odsjek za informativne usluge u kolektivnom pregovaranju Ontarija pruža relevantnu uslugu široj publici. On prikuplja, analizira i distribuira informacije o približno 10.400 odnosa u kolektivnom pregovaranju u Ontariju.

Služba nudi istraživačku i analitičku podršku raznim klijentima, uključujući vladi, radnoj snazi i menadžmentu, školskim odborima, pravnim firmama, pregovaračima i naučnim radnicima.

Služba prikuplja i analizira trendove u radnim odnosima, rezultate kolektivnog pregovaranja, plaće i naknade, i priprema niz povezanih izvještaja.

Osim baze podataka o radnim odnosima / kolektivnom pregovaranju, ona održava i stavlja na raspolaganje klijentima repozitorij o kolektivnim ugovorima i arbitražnim odlukama (nagradama).²

¹ Pogledati <http://www.tbs-sct.gc.ca/rpp/2010-2011/inst/rlt/rlt01-eng.asp>.

² Pogledati www.labour.gov.on.ca/english/LR/cbis.php.

Analiza rizika

Posljednjih godina povećava se literatura u području analize rizika kao sastavnog dijela posredovanja i parnice. Analiza rizika je također sastavni dio pregovaranja, kao što to pokazuju koncepti “najbolje i najgore alternative pregovaranih sporazuma” (BATNA i WATNA).⁸² Međutim, nikada nije sigurno

⁸² Pogledati dalje, R.Fisher, W. Ury and B. Patton: *Getting to yes: Negotiating agreement without giving in*, second edition (New York, Penguin Group USA, 2010), Gl. 6; i S. Goldberg, F. Sander and N. Rogers: *Dispute resolution: Negotiation, mediation*

krenuti od pretpostavke da je svako u potpunosti svjestan rizika. Prema tome, neki medijatori i posrednici se zalažu da pregovarači trebaju izričito navesti, detaljno i napisмено, rizike s kojima se suočavaju.⁸³

7. Promoviranje modela radnih mjesta

Nezavisne, zakonom propisane organizacije kao što su Služba za savjetovanje, mirenje i arbitražu (ACAS) u Velikoj Britaniji angažiraju opsežne savjetodavne službe kako bi se poslodavcima, radnicima i sindikatima pomoglo da izgrade radna mjesta sa snažnim i učtivim odnosima, koji bi mogli da budu najbolji način za prevenciju sukoba. Strategijom se strane podstiču da razmisle o modelu radnog mjesta, a zatim ekstrapoliraju njegova svojstva. U pratećoj publikaciji to je prikazano na poučan način.⁸⁴ Ove agencijske usluge su dostupne i javnom sektoru.

Federalna služba za posredovanje i mirenje u SAD-u radi na sličan način na temelju prevencije sukoba, pružanjem savjeta akterima na radnom mjestu u javnom i privatnom sektoru u osmišljavanju sistema spora.⁸⁵

Irska Komisija za radne odnose također ima aktivnu ulogu u ovom području putem svoje Savjetodavne službe:

and other processes, third edition (New York, Aspen, 1999), str. 39: "Trebate poznavati svoje najbolje alternative za pregovarački sporazum (BATNA). Razlog zbog kojeg pregovarate s nekim je da dobijete bolje rezultate nego što biste mogli dobiti bez pregovara s tom osobom. Ako niste svjesni rezultata koje biste ostvarili u slučaju neuspjelih pregovora, izlažete se riziku ulazjenja u sporazum koji bi bilo bolje da odbijete ili odbijanja sporazuma s kojim bi vam bilo bolje."

83 Pogledati J. Wade: *Systematic risk analysis for negotiators and litigators: How to help clients make better decisions* (Robina, QLD, Australia, Bond University Dispute Resolution Centre, 2004), dostupno na <http://epublications.bond.edu.au> (pregledano 27.10. 2011.).

84 *The Acas model workplace*, dostupno online na <http://www.acas.org.uk> (pregledano 27.10. 2011.). "Cilj Acas-a (Advisory, Conciliation and Arbitration Service) je da unaprijedi organizacije i radni život putem boljih radnih odnosa. Mi vjerujemo da je prevencija bolja od liječenja. Mi promoviramo najbolju praksu na radnom mjestu kroz savjete i usluge koji su lako dostupni."

85 Pogledati FMCS: *Best practices in system design*, <http://www.fmcs.gov/internet/itemDetail.asp?categoryID=130&itemID=15882> (pregledano 27.10.2011.)



Šta je Savjetodavna služba?

Odjeljenje za savjetodavne usluge sarađuje s poslodavcima, zaposlenicima i sindikatima u situacijama koje nisu sporne, kako bi se razvile prakse, postupci i strukture djelotvornih industrijskih odnosa koji najbolje odgovaraju njihovim potrebama. Odjeljenje je nezavisno, nepristrasno i iskusno u praksi i teoriji industrijskih odnosa.

U razgovoru sa stranama, osoblje Odjeljenja će osmisлити pomoć prema pojedinačnim zahtjevima sindikata / menadžmenta. Ova pomoć stranama je povjerljiva i besplatna.

Odjeljenje pomaže poslodavcima i zaposlenicima da izgrade i održe pozitivne radne odnose i radi s njima na razvoju i provođenju djelotvornih mehanizama za rješavanje aktuelnih problema. S tim mehanizmima, organizacija (menadžment i zaposlenici) je slobodna da se fokusira na osnovne ciljeve, suoči s izazovima konkurencije, provede organizacijske promjene i pozitivno reagira na očekivanja i zabrinutosti zaposlenika.

Također, Odbor za radne odnose Britanske Kolumbije u Kanadi stavlja snažan fokus na preventivni rad, razvijanjem onoga što je definirao u svom Programu za poboljšanje odnosa kako slijedi:



Program za poboljšanje odnosa (REP) je namijenjen poslodavcima i sindikatima koji imaju poteškoća u svojim aktuelnim odnosima i koji su zainteresirani da uspostave i održe produktivni i pozitivniji odnos. Program se fokusira na specifične probleme i nedoumice vezane za trenutni odnos strana i uspostavljanje obostrano ugodnih i ostvarivih koraka za poboljšanje.

Na zajednički pismeni zahtjev poslodavca i sindikata imenovat će se posrednik kako bi se sastao sa stranama, i osmislio program koji se posebno izrađuje prema potrebama strana. Posrednik (ili tim posrednika) će voditi radnu sjednicu predstavnika poslodavaca i sindikata u trajanju od jednog do tri dana.

Učesnici radne sjednice na strani poslodavca su obično kreću od izvršnog menadžmenta do neposrednih rukovodilaca, a na strani sindikata, od viših profesionalnih službenika do sindikalnih povjerenika.

Program će uspjeti samo ako i poslodavac i sindikat priznaju da njihov odnos treba poboljšati. Osim toga, obje strane moraju biti spremne da odvoje potrebno vrijeme i sredstva. Mora se snažno naglasiti da je za program od suštinske važnosti podrška ključnog osoblja i poslodavca i sindikata.

Prva radna sjednica obično se ne odvija na radnom mjestu, kako bi se učesnicima omogućilo da se bolje fokusiraju na zadatak.

Općenito se REP nastavlja na sljedeći način:

“

Početne sjednice uključuju razvoj vještina u komunikaciji i rješavanje problema u vezi s interesima. Predstavnici sindikata i poslodavca se potom sastaju odvojeno s posrednikom (posrednicima), kako bi razmotrili konkretne prijedloge u vezi s poboljšanjem odnosa. Sva-koj strani se postavlja pitanje što bi “mogla” da uradi za poboljšanje odnosa i što bi druga strana “trebala” da uradi za poboljšanje odnosa.

Nakon toga, predstavnici sindikata i poslodavca se sastaju kako bi pregledali prijedloge za poboljšanje. Zajednički ciljevi se utvrđuju na osnovu liste “trebalo bi” i “moglo bi” koja je razvijena u Koraku 1.

Posljednji korak u procesu uključuje razvoj zajednički dogovorenih posebnih koraka akcije, koju treba preduzeti kako bi se postigao svaki cilj. Svaki akcioni korak uključuje opis potrebne akcije, identifikaciju pojedinaca odgovornih za provođenje akcionih koraka, i vremenski okvir za početak i / ili završetak akcionih koraka...



8. Pitanja spolova i kolektivno pregovaranje

Zašto su pitanja spolova važna u javnoj službi

U nedavnom radu MOR-a sažete su rodne dimenzije kolektivnog pregovaranja kako slijedi:

“

Kolektivno pregovaranje može da bude važan način za promoviranje jednakosti spolova ... Jednaka plaća, prekovremeni rad, radno vrijeme, odmor, materinstvo i porodične obaveze, zdravlje i radno okruženje, te dostojanstvo na radnom mjestu su primjeri pitanja za kolektivno pregovaranje koja bi mogla promovirati jednakosti spolova na radnom mjestu. Pitanja za pregovore zavise od društvenog i pravnog konteksta, te o tome šta same žene postavljaju kao prioritete. Kako bi kolektivno pregovaranje zaista bilo djelotvorno i pravedno interesi žena se moraju shvatiti i mora im se dati kredibilitet. Dobar način da se to uradi su konsultacije s radnicama i garancije da su žene zastupljene u pregovaračkim timovima.⁸⁶

Javna uprava je sektor s naglašenom spolnom dimenzijom, u kojem žene često čine većinu radnika. Ovo je uglavnom zbog činjenice da su vlade ušle u sferu aktivnosti koje su povezane sa ženama od početka dvadesetog stoljeća, kao što su obrazovanje, poslovi njege i dužnosti vezane za administrativnu podršku, a i zato jer žene sve više ulaze u discipline koje zadovoljavaju potrebe sektora, kao što su pravne i društvene naučne discipline. Prema tome, rezultati kolektivnog pregovaranja u sektoru bi također trebali odražavati specifične potrebe ženske radne snage. Posvećivanje pažnje pitanjima kao što su razlike u plaći, jednake mogućnosti za napredovanje, integracija posla i porodice, stalno obrazovanje i sigurnost zaposlenja će na duge staze spriječiti sukob stvaranjem osjećaja vlasništva kod većeg dijela radnika.

⁸⁶ S. Olney and M. Rueda: *Convention No. 154: Promoting collective bargaining* (Geneva, ILO, 2005), str. 16.

Koji su problemi?

U društvima širom svijeta preovladava nejednakost u pristupu zapošljavanju i na radnom mjestu:

“

Ankete u stanovništvu pokazuju da subjektivna percepcija sreće zavisi više od toga kako se dohodak pojedinca upoređuje s onim drugih ljudi, nego od apsolutnog iznosa njihovih prihoda. Tu su i mnogi ekonomski troškovi povezani s većom nejednakošću, kao što su veće stope kriminala, veći rashodi za privatnu i javnu sigurnost, lošiji rezultati javnog zdravlja i niža prosječna obrazovna postignuća. Sve veći broj studija također naglašava važnost smanjivanja nejednakosti kako bi se postiglo smanjenje siromaštva.⁸⁷

Nejednakost među spolovima je posebno istrajna, a razlike u plaćama su jedan izraz njenog obima koji se može brzo izmjeriti. U većini zemalja, plaće žena iznose oko 70 do 90 posto plaća muškaraca, ali u određenim dijelovima svijeta, postoje mnogo veće stope, kao u Aziji.⁸⁸

U onim zemljama za koje postoje podaci, došlo je samo do malog smanjenja razlike,⁸⁹ toliko posla ostaje da se uradi. Izaзов se proteže ne samo na to kako da se osigura da muškarci i žene koji rade drukčiji posao, ali koji je jednake vrijednosti, budu plaćeni jednako (“jednake plaće za rad jednake vrijednosti”), već da se čak bori i protiv vidljivije diskriminirajuće prakse nejednake plaće za isti rad.

Sposobnost usklađivanja posla i porodičnog života je podjednako važna muškarcima i ženama. Naročito u razvijenim zemljama, usklađivanje posla i porodičnog života sindikati stavljaju u vrh svog programa, smatrajući ga učinkovitim sredstvom za povećanje članstva. U nekim zemljama, na primjer u Južnoj Americi, kolektivni ugovori su uključili naknade koje su veće od onih propisanih zakonom; međutim, u nekim se

87 ILO: *Global Wage Report 2008/09 – Minimum wages and collective bargaining: Towards policy coherence* (Geneva, 2008), str. 23.

88 Ibid., str. 29.

89 Ibid., str. 29.



odredbe o porodičnoj njezi još uvijek ne nalaze u sporazumima.⁹⁰

Struktura kolektivnog pregovaranja ima uticaj na ravnopravnost spolova na radnom mjestu. Istraživanja pokazuju da postoji jaka veza između centraliziranog ili koordiniranog pregovaranja i nižih razlika u plaćama, uključujući i manji jaz u plaćama među spolovima. Također je slučaj da:

“

... najniže plaće mogu pomoći u zaustavljanju razlike u plaćama između spolova na dnu platne distribucije. Žene su više zastupljene među slabo plaćenim radnicima i njihova mobilnost prema bolje plaćenim poslovima je znatno niža nego kod muškaraca. Žene su dakle koncentrirane na poslovima i u sektorima u kojima je kolektivno pregovaranje više ograničeno. Najniže plaće mogu pomoći u rješavanju predrasuda u vezi sa spolovima prilikom utvrđivanja plaća, uvođenjem uporedivih plaća na različitim i često rodno-odvojenim radnim mjestima.⁹¹

Iako je jaz u plaćama među spolovima manji u javnom nego u privatnom sektoru, u zemljama OECD-a, postoji manja vjerovatnoća da će žene raditi kao zakonodavci, viši funkcioneri i rukovodioci u odnosu na muškarce.⁹²

Ključni načini za promoviranje jednakosti spolova su povećanje zastupljenosti i učešće žena u strukturama socijalnog dijaloga i kolektivnog pregovaranja, uključujući i onim koji se odnose na javni sektor, kao i ugrađivanja rodne dimenzije u forume koji su važni. Konferencijski izvještaj MOR-a iz 2009. g. *Jednakost spolova u srcu dostojanstvenog rada* glasi:

90 Report of the Director-General: *Equality at work: Tackling the challenges*, Global report under the follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, International Labour Conference, 96th Session, 2007, Report I (B) (Geneva, 2007), str. 88.

91 ILO: *Global Wage Report 2008/09 – Minimum wages and collective bargaining: Towards policy coherence* (Geneva, 2008), str. 41 i 59.

92 B. Anghel, S. de la Rica and J. Dolado: *The effect of public sector employment on women's labour market outcomes*, Discussion paper No. 5825 (Bonn, Institute for the Study of Labor, 2011), str. 37, 22–25, <http://www.ilo.org/public/libdoc/igo/2011/465429.pdf> (pregledano 27.10.2011.)

“

394. Izazovi u promoviranju jednakosti spolova kroz socijalni dijalog su dvojaki. Prvo, tu je pitanje povećanja učešća i statusa žena u tom procesu. Drugo, tu je izazov uvođenja rodne perspektive u sadržaj, kako bi odrazila promjenjivu prirodu tržišta rada i obrazaca u svijetu rada. U godini koja obilježava 60. godišnjicu Konvencije br. 98, važno je prepoznati centralnu ulogu kolektivnog pregovaranja u vezi s tim izazovima.

“

395. Pravedno učešće žena u institucijama socijalnog dijaloga je samo po sebi ključ za promoviranje jednakosti spolova kroz tripartizam i socijalni dijalog. Niska stopa participacije žena u organizacijama radnika i poslodavaca i u mjerodavnim tripartitnim institucijama dobro je potkrijepljena dokazima. U nekim regijama, budući da su žene povećale svoj udio u plaćenju radnoj snazi, bilo kao poslodavci ili radnici, povećale su također i svoje učešće u relevantnim institucijama tripartizma i socijalnog dijaloga. Također se pokazalo da žene više nego muškarci uvrstavaju rodna pitanja u dnevni red. Dakle, povećano učešće žena u socijalnom dijalogu je rezultiralo većim fokusiranjem na rodna pitanja, na primjer s pojavom nacionalnih tripartitnih mehanizama za žene 1990. godine u Južnoj Americi.⁹³

Kako se mogu riješiti ova pitanja?

Ograničenja za žene i muškarce u kolektivnom pregovaranju mogu biti različita. Analiza spolova bi pomogla da se obezbijedi uključivanje i ženske i muške perspektive, i ona bi možda istražila razloge zbog kojih je učešće žena za pregovaračkim stolom često manje od učešća muškaraca.⁹⁴ MOR je objavila alate za rješavanje pitanja jednakosti spolova⁹⁵: Kako pomoći i unapri-

93 Međunarodna konferencija rada, 98. sjednica, 2009., Izvještaj VI.

94 Sindikati su u nekoliko zemalja pokrenuli programe, kako bi proširili članstvo i predstavljanje žena. U Austriji je austrijski Savez sindikata sproveo plan spolnog mainstreaminga, a Savez se 2006. godine obavezao na proporcionalno predstavljanje žena u svim svojim tijelima. Tri nacionalne konfederacije u Belgiji su 2002. godine potpisale Povelju o jednakosti žena i muškaraca u sindikatima. Na Kipru je kiparski Radnički savez 2006. godine pokrenuo kampanju za informiranje koja se fokusirala na žene. (Evropska fondacija za poboljšanje uslova života i rada: *Trade union strategies to recruit new groups of workers* (Dublin, 2010), str. 22 i 38). Osim toga, mora se imati u vidu da je u nekim sindikatima broj ženskih članova relativno visok u odnosu na broj muškaraca, jer je sam sektor pod dominacijom žena. U Bugarskoj na primjer, muško osoblje preovladava u organizacijama poslodavaca, ali u sindikatima žene čine jednak ili čak viši procenat (Evropska fondacija za poboljšanje uslova života i rada: *Capacity building for social dialogue at sectoral and company level – Bulgaria* (Dublin, 2007), str. 8).

95 Pogledati npr.: ILO: *A resource kit for trade unions: Promoting gender equality*, Booklets 1-6 (Geneva, 2002).



jediti učešće žena u strukturama i aktivnostima sindikata i promovirati jednakost i solidarnost među članovima sindikata.

Kada se sindikati pripremaju za pregovore, oni mogu učiniti sljedeće za bavljenje jednakošću spolova u pregovaranju:

- osiguraju aktivno učešće žena, traže njihove stavove i učine napore da se njihovi glasovi čuju;
- podižu svijest i uvažavaju pitanja spolova među sindikalnim članstvom, a i među poslodavcima;
- odaberu pregovarački tim;
- pripreme dnevni red za pregovaranje o jednakosti spolova;
- dobro se pripreme za pregovore, prikupe sve relevantne činjenice, pripreme dnevni red za pregovaranje, izrade jasnu strategiju.⁹⁶

Prije svega, kada se pripremaju za pregovore, sindikati bi trebali privući ženske članove i promovirati njihovo aktivno učešće u svim strukturama sindikata. Sindikati su otkrili da su bili uspješniji u vrbovanju žena, kada su provodili više aktivnosti, a ne samo jednu. Mjere mogu uključivati sljedeće, na primjer:

- podizanje svijesti o prednostima sindikalizacije;
- poboljšanje javnog imidža sindikata, uključujući i objavljivanje uspješnih priča;
- traženje mišljenja radnica, razumijevanje i prihvatanje njihovih interesa i potreba;
- veća vidljivost žena u sindikatima;
- pružanje posebnih usluga za ispunjenje potreba žena; i
- obavljanje posebne kampanje za organiziranje.⁹⁷

Osim vrbovanja, sindikati također trebaju da osiguraju da svi radnici – i muškarci i žene – razumiju i da mogu iskazati svoje interese predstavnicima sindikata. Sindikati bi trebali educirati svoje članove kako bi prepoznali različite oblike diskriminacije,

96 ILO: *A resource kit for trade unions: Promoting gender equality through collective bargaining*, Booklet 2 (Geneva, 2002), str. 13.

97 ILO: *A resource kit for trade unions: Promoting gender equality within unions*, Booklet 1 (Geneva, 2002), str. 11.

i provodili istraživanja koja bi katalogizirala slučajeve spolne diskriminacije, i tako dalje. Posebne prilike se također mogu ponuditi kako bi se ženama omogućilo da se čuje njihov glas.⁹⁸

Ako sindikat želi da osigura da njegove politike i programi budu rodno osjetljivi, sindikati mogu provesti rodne analize kroz:

1. Identificiranje pitanja: kako se različitost uzima u obzir?
2. Definiranje željenih rezultata: šta sindikat želi postići politikom i na koga ona utiče?
3. Prikupljanje podataka: koja je vrsta podataka dostupna? Kako će istraživanje naznačiti različita iskustva različitosti?
4. Izrada i analiza mogućnosti: da li opcije imaju različite efekte na žene i muškarce? Da li opcije nude korist drugima?
5. Davanje preporuka: kako se politika može provoditi na pravedan način?
6. Komuniciranje politika: da li je jezik koji se koristi rodno osviješten? Koje strategije treba razviti kako bi se osigurala dostupnost podataka i muškarcima i ženama?
7. Vrednovanje rezultata: koje pokazatelje koristi sindikat za mjerenje efekata politike? Kako će pitanja jednakosti spolova uključiti u kriterije koje sindikat koristi za procjenu svoje djelotvornosti?⁹⁹

Okvir za rodnu analizu MOR-a zahtijeva identifikaciju:

1. Podjele rada između muškaraca i žena;
2. Pristupa i kontrole nad resursima i koristima;
3. Praktičnih i strateških potreba žena i muškaraca;
4. Ograničenja i mogućnosti za postizanje jednakosti, i
5. Kapaciteta socijalnih partnera za promoviranje jednakosti spolova.¹⁰⁰

98 ILO: *A resource kit for trade unions: Promoting gender equality through collective bargaining*, Booklet 2 (Geneva, 2002), str. 13.

99 ILO: *A resource kit for trade unions: The issues and guidelines for gender equality bargaining*, Booklet 3 (Geneva, 2002), str. 59.

100 ILO: "Briefing Note 1.6", u *Gender issues in the world of work: Briefing kit*, INT/93/MO9/NET, Gender Training for ILO Staff and Constituents for the Promotion of Equality for Women Workers (Geneva, 1995).



Primjeri država: Kanada, Australija

Promocija jednakosti spolova u javnim službama

Kanada

Zakon o pravednoj naknadi u javnom sektoru iz 2009. g. obavezuje poslodavce (a u sindikaliziranoj sredini, agente za pregovaranje) da preduzimaju mjere kako bi radnicima osigurali pravednu naknadu u skladu sa Zakonom. U isto vrijeme, on omogućava Odboru za radne odnose u javnoj službi da zahtijeva od poslodavaca da vrše ili da se obavežu da će sami preduzeti "procjene pravedne naknade" s određenim rodnim dimenzijama. Mnoge obaveze iz Zakona neposredno su vezane za proces kolektivnog pregovaranja.

Australija

Zakon o pravednom radu iz 2009. g., koji obuhvata radnike u javnom i privatnom sektoru, daje ovlaštenje saveznom sudu "da izda naloge kako bi se osigurala jednake plaće za radnike i radnice za rad jednake ili uporedive vrijednosti". Prijave za takve naloge mogu podnijeti zainteresirani radnici, sindikati i povjerenik za seksualnu diskriminaciju. Zakon također efektivno zabranjuje uključivanje bilo kojeg diskriminirajućeg pojma u kolektivni ugovor. Pojam diskriminacije proteže se na spol, seksualnu sklonost, dob, bračno stanje, porodične ili starateljske odgovornosti i trudnoću.

Reference za model zakonskih odredbi koje se odnose na rodnu reviziju i model klauzula

"Jednakost u pregovaranju: radno mjesto za sve" iz CUPE (2004) široko raspravlja o pitanjima jednakosti i uključuje alate za samostalne revizije i uzorke jezika kolektivnog pregovaranja: <http://www.cupe.ca/www/bargeq>

"Promocija jednakosti spolova: Pomoćno sredstvo za sindikate" iz MOR-a nudi objašnjenja, provjeru i primjere iz mnogih zemalja o pitanjima jednakosti spolova. Priručnik se sastoji od 6 knjižica koje su dostupne na: http://www.il.workinfo.com/free/links/gender/cha_1.htm

Smjernice za radno zakonodavstvo koje je obezbijedila MOR (Dostupno na: <http://www2.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/llg/> (pregledano 27.10. 2011.)) pružaju modele odredbi na primjer o uklanjanju diskriminacije u odnosu na zaposlenje i zanimanje. Web stranica nudi primjere odredbi, uključujući na primjer i one koje se odnose na: jednake naknade, ukidanje diskriminacije na osnovu rase, boje kože, nacionalnog porijekla, socijalnog porijekla, invaliditeta, političkog mišljenja, religije, dobi ili spola, te seksualno uznemiravanje.

9. Osjetljive grupe

Osim rodni pitanja, kolektivno pregovaranje se može koristiti kao sredstvo za rješavanje pitanja koja se tiču osjetljivih grupa radnika, kao što su radnici druge etničke grupe i radnici migranti, te radnici s invaliditetom. Predmet kolektivnih ugovora može biti otklanjanje diskriminacije. Konvencija MOR-a o diskriminaciji (zapošljavanje i zanimanje) iz 1958. godine (br. 111) poziva se u Članu 1.1 (a) na sedam zabranjenih osnova diskriminacije: rasu, boju kože, spol, vjeru, političko uvjerenje, nacionalno porijeklo i socijalno porijeklo. Vrlo često, diskriminacija na temelju rase, boje kože, nacionalnog i društvenog porijekla je povezana s postojanjem različitih etničkih grupa u zemlji.¹⁰¹



© ILO/M. Crozet

101 ILO, "Substantive provisions of labour legislation: The elimination of discrimination in respect of employment and occupation", u ILO: *Labour Legislation Guidelines*, Chapter VII, <http://www2.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/llg/index.htm> (pre-gledano 27.10. 2011).



Kongres sindikata (TUC) Ujedinjenog Kraljevstva je proveo reviziju jednakosti 2005. godine, koja je pokazala da se ugovorima preduzimaju koraci za rješavanje pitanja nacionalnih manjina i radnika migranata. U anketi su prijavljena pitanja poput obezbjeđenja jednakog pristupa promociji, osposobljavanju i napredovanju u karijeri, te tretiranje rasizma na radnom mjestu, u anketi su prijavljena. Međutim, reorganizacija odmora i odredbe o jeziku su rjeđe obuhvaćene ugovorima.¹⁰²

Problem u mnogim zemljama predstavlja diskriminacija po osnovu godina života. Preporuka o starijim radnicima iz 1980. godine (br. 162) se odnosi na sve radnike koji se mogu susresti s poteškoćama u zapošljavanju i zanimanju zbog starosti. S druge strane, mlađi radnici i žene mogu se suočavati s diskriminacijom na temelju bračnog statusa i porodičnih obaveza. Kao što je prethodno navedeno, neki kolektivni ugovori, na primjer u zemljama Južne Amerike, su uključili odredbe o trudnoći, porodijskom odsustvu, dojenju, njezi djeteta, roditeljskom odsustvu, usvajanju i odsustvu za potrebe njegovanja člana porodice.¹⁰³

U nekim zemljama, a posebno u javnom sektoru, kolektivni ugovori uključuju odredbe koje se odnose na invaliditet. Na primjer u Norveškoj, neki ugovori sadrže odredbe o prilagođavanju posla starijim zaposlenicima i onim sa slabim zdravljem. U Holandiji, ugovori sadrže klauzule o pitanjima vezanim za reintegraciju i zapošljavanje osoba s invaliditetom.¹⁰⁴

10. Obuka i izgradnja kapaciteta

Pregovaranje je vještina koja zahtijeva znanje, strukturu i dosta prakse, ako se preduzima kako bi proizvele dobre efekte. Pre-

102 Trades Union Congress: *TUC Equality Audit 2005* (London, 2005), <http://www.tuc.org.uk/extras/auditfinal.pdf> (pregledano 27.10. 2011).

103 Report of the Director-General, *"Equality at work: Tackling the challenges"*, Global report under the follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, International Labour Conference, 96th Session, 2007, Report I (B) (ILO, 2007), str. 89.

104 "Workers with disabilities: Law, bargaining and the social partners", in EIROOnline, februar 2001., <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2001/02/study/tn0102201s.htm> (pregledano 27.10. 2011).

govarači pokazuju tendenciju da dođu za pregovarački stol s već određenim svjetonazorima i modelima pregovaranja, ali ako bi pregovaranje trebalo biti najproduktivnije, onda je potrebno da pregovarači imaju koristi ne samo od prethodne obuke u pregovaračkim stavovima, već i podučavanja u osnovnim pregovaračkim perspektivama. Samo ukoliko su im poznati izbori koji se nude pregovarači mogu donositi znalačke odluke kada je u pitanju usvajanje najboljih pregovaračkih pristupa.

Radi suzbijanja osjećaja defanzivnosti koji ne pomaže pregovaranju, a koji se stvara onda kada jedna strana smatra da druga ima vrhunske vještine i spremnost u pregovaranju, važno je da pregovarači svih strana koriste adekvatnu obuku. Jak razlog za to također može da bude zajednička obuka i obrazovanje pregovarača. To naročito vrijedi ako se treba ostvariti potencijal obostrano korisnog pregovaranja. Međutim, čak i ako strane rade unutar više-pozicijskog pregovaračkog okvira, zajedničko razumijevanje i set vještina može da poboljša izgleda za produktivno pregovaranje te da pomogne u delikatnom upravljanju konfliktom, ako bi stvari otišle predaleko. Osim toga, sam proces zajedničkog obučavanja u sredini koja nije prijeteća često proizvodi novi odnos, koji je vrijedna imovina u realnom svijetu pregovora.¹⁰⁵

11. Aktivno olakšavanje pregovora

Neki sistemi su uveli mjere podrške, čiji je cilj da poboljšaju izgleda strana u postizanju dogovorenih (i kvalitativno boljih) rezultata u pregovorima, a time spriječe i nastanak sporova. Naglasak je na pozitivnoj prevenciji spora, umjesto na reaktivnom rješavanju sporova.

Primjer za to su odredbe kojima se to olakšava, a koje su uvedene 2002. godine izmjenama i dopunama južnoafričkog *Zakona o radnim odnosima iz 1995. godine*. Stanje u društvu je bilo nabijeno tenzijama: u pokušaju da stekne što veći uticaj

¹⁰⁵ I pogledati također stav Preporuke o kolektivnom pregovaranju, 1981. (br. 163): "Strane u kolektivnom pregovaranju treba da preduzmu mjere, tako da njihovi pregovarači, na svim nivoima, imaju priliku da dobiju odgovarajuću obuku."



uprkos aktuelnom restrukturiranju radnih mjesta izazvanom globalizacijom, radnički pokret se uspio izboriti za zakonsko pravo na štrajk umjesto ograničenja. Međutim, zakonodavac je istovremeno uveo odredbu za izjednačavanje kako bi se spriječio spor. Pravo na štrajk bi se moglo ostvariti samo kao alternativa zakonskom mirenju koje je obavezno kada nastane kolaps, ako bi svaka strana dobila pravo da angažira usluge medijatora, koji bi predsjedavao pregovorima o restrukturiranju (tehnički, konsultacijama). Odredbe se primjenjuju i na privatni i na javni sektor.

Strane imaju pravo da se dogovore oko miritelja, a ako to ne učine, Državna agencija za prevenciju i rješavanje spora (Komisija za mirenje, posredovanje i arbitražu) dodjeljuje iskusnog panelistu. Nakon toga, miritelj dobija ovlaštenja koja odgovaraju zadatku. Na prvom sastanku on / ona pomaže stranama u dogovorima oko protokola za angažman, obuhvaćajući također zakonom propisane aspekte u vezi s otkrivanjem podataka. Nakon toga, miritelj predsjedava sastancima i vrši kontrolu nad procesom, a njegov zakonski mandat je otvoren kako za proširenje, tako i za smanjenje, kako se strane dogovore. Strane se mogu sporazumjeti da je postupak povjerljive prirode i da se provodi na bazi pretpostavke da se time neće dovesti u pitanje rezultati eventualnih odluka, a miritelj se ne može pozvati na svjedočenje u vezi s bilo kojim aspektom posredovanja u sudskom postupku.¹⁰⁶

Iskustvo s ovom novinom je vrlo ohrabrujuće. Pregovori s miriteljem redovno proizvode sporazume u predmetima koji su sami po sebi problematični, te tako smanjuju učestalost parnica a posebno industrijskih akcija.

U Velikoj Britaniji, ACAS je općenito vrlo oprezan po pitanju kolektivnog pregovaranja s obzirom da dugogodišnja tradicija volontiranja pruža snažnu podršku procesu. Ipak, ona nudi ono što se naziva uslugama “pregovaranja uz asistenciju”:

106 Pogledati Član 189A Zakona o radnim odnosima iz 1995. i pratećih propisa za mirenje 2002.

Bez obzira na važnost koju zakon i ACAS pridaju sposobnostima strana da rješavaju svoje razlike putem uspostavljenih procedura, postoje situacije kada se ACAS uključuje mnogo ranije u nekom svojstvu, na primjer u ulozi “pružanja pomoći u pregovaranju”. To je zato što ACAS nije ograničen na bavljenje formalnih, kolektivnih sporova, već može pružati različitu vrstu pomoći u rješavanju pitanja kolektivnih radnih odnosa i spriječiti nastajanje spora. Potpomognuto pregovaranje uključuje rezultate koji su ostali u rukama lokalnih strana s ACAS-om, čija je uloga da stranama olakša postizanje obostrano prihvatljivih rješenja. To nije isto kao kolektivno mirenje, jer je kolektivno mirenje moguće u pitanju privrednog spora.

Obično se ova vrsta intervencije dešava tamo gdje postoje istorije sporova. Na primjer, nakon dugogodišnjih sporova i slučajeva brojnih mirenja u istom krugu rasprava oko plaća u jednoj od glavnih maloprodajnih grupa, predloženo je da ACAS-ov miritelj predsjedava sastankom prije početka pregovora. Na tom neformalnom sastanku nekoliko visoko pozicioniranih direktora za kadrovska pitanja i dva profesionalna sindikalca, kompanija je predstavila finansijsko stanje, a potom je saslušala težnje sindikata i tematska pitanja za pregovaranje s njihove nacionalne konferencije. Cilj je bio da se postigne realniji zahtjev sindikata i razumniji odgovor kompanije. Strane su se također složile da će ACAS olakšati prvi krug pregovora u svojstvu savjetnika. Rezultat je bio podnošenje manjeg zahtjeva, nakon ACAS-ovog rada u obliku neke vrste mirenja između dvije strane, i revidirana ponuda je dogovorena i stavljena na glasanje. Prihvaćen je od strane razumne većine, a ovaj model je postao format za buduće pregovore. Od tada nije više bilo sporova oko plaća, niti potrebe za ACAS-ovim tradicionalnim uslugama mirenja.¹⁰⁷

107 Advisory, Conciliation and Arbitration Service: *The alchemy of dispute resolution: The role of collective conciliation*, Acas policy discussion paper (London, 2009), str. 4. Dok su se ACAS-ove usluge kolektivnog mirenja malo koristile u javnom sektoru iz niza istorijskih razloga, “dokazi pokazuju da oni koji koriste usluge, vrednuju iste, ponovo ih koriste i preporučuju drugima”. Pogledati istu publikaciju, str. 6.



ACAS je nedavno javno izrazio svoju opredijeljenost da pomaže stranama u javnom sektoru za vrijeme ekonomske krize koja je počela 2008. godine.¹⁰⁸

Sjedinjene Države su rani i sveobuhvatni prethodnik u ovom području preventivne pomoći pregovaračima s Federalnom službom za usluge posredovanja i mirenja (FMCS), koja pruža svoje dobre usluge u skladu sa *Zakonom o sporazumnoj donošenju propisa* iz 1990. godine za poboljšanje vladinih operacija. Kao neutralna treća strana, FMCS je ovlašten da saziva i posreduje u širokom dijapazonu složenih procesa u kojima učestvuje više strana, uključujući dijaloge o javnim politikama i regulatornim pregovorima, pomažući svim stranama da poboljšaju svoju komunikaciju i odnose, te postignu konsenzus o pitanjima.

Donošenje pravila o pregovaranju pod okriljem nezavisnih agencija može pružiti koristan model za one zemlje koje žele da izgrade sisteme pregovaranja i rješavanja sporova u pristupačnim područjima javnih usluga.

12. Zajednička istraga / istraživanje

Kada su menadžment i radna snaga u potrazi za rješenjima problema, ne može im pomoći ako svako za sebe naručuje studije ili istraživanja o tim pitanjima. Čak i kada se angažira nezavisna ekspertiza u tu svrhu, proizvod takve inicijative se može smatrati selektivnim, bez obzira da li je to objektivno i slučaj. Naručeni rad se možda neće tretirati kao rješenje ili možda čak i kao opcija, nego kao teret koji je sam sebi svrha za iniciranje pregovaračke pozicije strane, koja se može osporiti stručnim mišljenjem ili jednim istraživanjem.

Međutim, postoji mnogo zasluga kod strana koje zajedno posežu za uslugama stručnjaka za izradu jedinstvenog izvještaja, kako bi doprinijeli naknadnim raspravama ili pregovorima.

108 Acas support for public sector organizations undergoing change, <http://www.acas.org.uk/index.aspx?articleid=3121> (pregledano 27.10. 2011).

Strane bi onda možda bile u boljoj situaciji da procijene output vrijednosti, a ne da ga odbace kao tendenciozni materijal.

13. Kodeksi dobre prakse

Mnoga nacionalna savjetodavna tijela i agencije za rješavanje sporova razvijaju i čine dostupnim kodekse dobre prakse za niz tema, uključujući i kolektivno pregovaranje i rješavanje sporova.¹⁰⁹ Dobro izbrušen kodeks može imati značajnu obrazovnu funkciju i biti važna pomoć u prevenciji spora.

Također nije rijetkost za zakonske arbitražne sudove i sudove rada da prime zakonska uputstva u vezi razmatranja sadržaja kodeksa dobre prakse prilikom odlučivanja o predmetima koji im se dostavljaju.¹¹⁰

14. Zajedničko rješavanje problema

Zajedničko rješavanje problema je proces koji se odnosi na druge oblasti a ne na rad. Međutim, ono se također može posmatrati kao alternativa konvencionalnom pregovaranju ili kao dimenzija pregovaranja na temelju interesa. Bitna razlika je u tome da oni koji rješavaju probleme to rade putem saradnje, dok pozicijski pregovarači mogu biti više usmjereni ka unapređenju svojih pozicija. Drugim riječima, pregovarači su skloni da se okrenu jedni protiv drugih, dok oni koji rješavaju probleme to rade zajednički.

¹⁰⁹ Za primjer takvih kodeksa pogledati web stranice irske Komisije za radne odnose (<http://www.lrc.ie>), južnoafričke Komisije za mirenje, medijaciju i arbitražu (<http://www.ccma.org.za>) i ACAS u Ujedinjenom Kraljevstvu (<http://www.acas.org.uk>) (svi URLs pregledano 27.10. 2011).

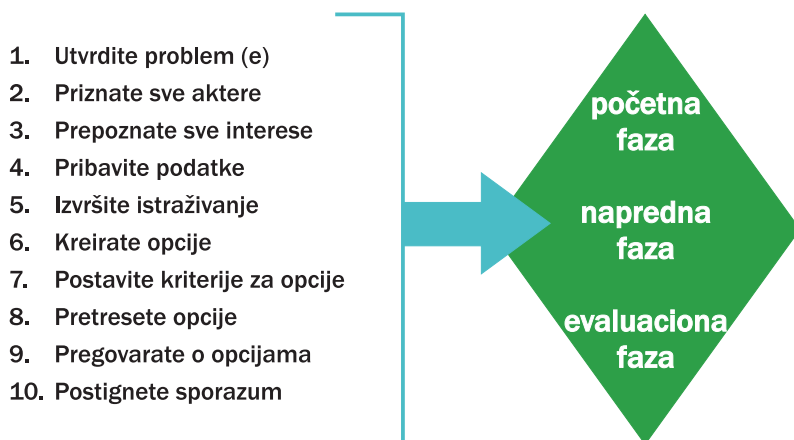
¹¹⁰ Ponašanje medijatora, arbitara i sudskih službenika je često uređeno kodeksima ponašanja, bilo da rade u službama za rješavanje sporova osnovanih zakonom ili privatnim agencijama. Ovi kodeksi uređuju standarde performansa i ponašanja trećih strana ograničavanjem mogućnost korupcije i ublažavanjem postojećih interesa. Osim toga, mnogi zakoni o radu obuhvataju kodekse dobrih praksi za poslodavce, zaposlene i njihove predstavnike u upravljanju sukobima i sporovima. Odjeljenja rada sve više stranama daju ove kodekse i smjernice, model sporazuma i relevantne prethodne slučajeve, kako bi im pomogli u djelotvornijem upravljanju sukobom. (F. Steadman: *Handbook on alternative labour dispute resolution* (Turin, International Training Centre of the ILO, 2011), str. 54.)



Pozicijski pregovarači imaju za cilj maksimalizaciju dobiti za svoju stranu. Za one koji rješavaju probleme, s druge strane, cilj je da se osigura optimalan kolektivni ugovor za sve aktere. Njihova nagrada je isto kao i nagrada sveznajućeg nezavisnog arbitra: postizanje dogovora koji najbolje miri različite interese aktera i najbolje promovira zajedničke interese.

Rješavanje problema može uključivati “mozganje”, stvaranje opcija i odabir najboljih rezultata na osnovu što objektivnijih kriterija.

Slika 1. Rješavanje problema koji se zasniva na interesu: radeći zajedno da



Određene pregovaračke teme kao što su zdravlje i sigurnost, integracija života i rada i sistemi ocjenjivanja, se lakše prepustaju zajedničkom rješavanju problema, nego na primjer pitanja u vezi s novcem. Oni se tada mogu odvojiti od ostatka pregovora i o njima se može pregovarati pomoću tehnika za rješavanje problema.

15. Dužnost pregovaranja u dobroj vjeri

Tokom pripreme Konvencije br. 154, Odbor za kolektivno pregovaranje je naveo da “bi kolektivno pregovaranje moglo efikasno funkcionirati samo ako ga obje strane provode u dobroj

vjeri” i “naglasio je činjenicu da se dobra vjera ne može nametnuti zakonom, već da se može postići samo kao rezultat dobrovoljnih i ustrajnih napora obiju strana”.¹¹¹ MOR-ov Odbor za slobodu udruživanja je također naglasio važnost načela da poslodavci i sindikati treba da pregovaraju u dobroj vjeri i da nastoje postići sporazum, posebno u situacijama, kao što su osnovne djelatnosti, gdje sindikatima nije dozvoljeno da se angažiraju u štrajkovima.¹¹²

Djelotvorno kolektivno pregovaranje uključuje podsticanje dijaloga i promoviranje konsenzusa. Brojne zemlje su pokušale da to postignu postavljanjem zakonske obaveze, koja ima namjeru da obaveže strane za pregovaračkim stolom na uključivanje u pregovore zasnovane na potpunim informacijama. Svrha ove obaveze je da stranama obezbijedi svaku moguću priliku za postizanje sporazuma. U nekim slučajevima, ova obaveza je ograničena na obavezu da pregovaraju, dok je u drugima izražena kao *obaveza pregovaranja u dobroj vjeri*.¹¹³

16. Trajanje ugovora

Kolektivno pregovaranje je aktivnost koja troši resurse i nosi rizike. Ako je to slučaj, dogovoreni sporazumi bi imali koristi od dužeg trajanja. Temeljno priznanje i okvirni sporazumi mogu često da budu na neodređeno vrijeme i mogu se okončati uz razuman otkazni rok u slučaju promijenjenih okolnosti. Međutim, ograničeni vijek trajanja ugovora može stranama omogućiti da prate, predvide i možda utiču na kretanja na tržištu rada i u široj ekonomiji, kada je riječ o materijalnim pitanjima, prije svega plaćama.

¹¹¹ International Labour Conference: *Record of Proceedings* (1981), str. 22/11.

¹¹² ILO: *Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO*, fifth (revised) edition (Geneva, 2006), stav 934–943.

¹¹³ ILO, “Substantive provisions of labour legislation: Effective recognition of the right to collective bargaining”, u ILO: *Labour Legislation Guidelines*, Glava III, <http://www2.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/llg/index.htm> (pregledano 27.10. 2011.).



Kako bi sporazum o materijalnim pitanjima dao svoj stabilizirajući doprinos rješenju pitanja u vezi radnog mjesta, period od oko dvije do tri godine se često smatra adekvatnim u slučaju sporazuma o materijalnim pitanjima. Duži sporazumi mogu biti održivi ako se grade dinamičnim elementima koji uređuju srednjoročne pregovore o pojedinačnim pitanjima, “vanrednim događajima”, pregledima i prilagođavanjima ili automatskim prilagođavanjima, kao što su ona vezana za životne troškove (COLAs).

Osim ako ne postoje posebni faktori koji to opravdavaju, bilo bi obično suboptimalno da postoje samo jednogodišnji sporazumi. Troškovi takvog ciklusa ograničenog pregovaranja obično će prevagnuti nad prednostima, posebno ako jednogodišnji posao nije jednokratna pojava, već obilježje koje se ponavlja.

Prošireno trajanje ugovora također se može koristiti za promoviranje nagodbi. Na primjer, u državi Vašington u SAD-u, za većinu zaposlenih u javnom sektoru, kolektivni ugovor ostaje na snazi godinu dana nakon što je istekao rok trajanja, kako bi se omogućilo vrijeme za pregovore. Na kraju te godine, poslodavac ima pravo da provede svoju posljednju ponudu u smislu radnog vremena, plaća i uslova zapošljavanja, kao i žalbenog postupka. Ovo ne uključuje ostale stavke pregovora. Na primjer, poslodavac gubi klauzulu prava menadžmenta, koja obično poslodavcu omogućava da unese promjene za koje zakon inače nalaže da se o njima pregovara. Osim toga, poslodavac mora nastaviti pregovore sa sindikatom u dobroj vjeri dok ne postignu sporazum i ne može praviti dodatne promjene bez pregovaranja sa sindikatom. Uticaj ovog jednogodišnjeg “zamrzavanja” je da sindikati mogu odgoditi pregovore, ako je ponuda poslodavca teža od postojećeg ugovora. To se često događalo kada su poslodavci tražili od zaposlenika da preuzmu dio troškova zdravstvenog osiguranja, čime se smanjuje neto prihod. Dakle, sindikat može da razmijeni s poslodavcem smanjenje troškova za više beneficija u drugim područjima. Poredeno je takav manevar kontraproduktivan, ali je posredovanje obično uspješno, jer objema stranama nudi podsticaj za dogovor. Katkada su strane pregovarale po nekoliko godina, a

da poslodavac nije čak ni predložio mogućnost da se preduzme bilo kakva radnja, iako je odnos postao veoma neprijateljski.¹¹⁴

17. Jasnoća i struktura ugovora

Jasnoća u pisanju ugovora je bitan sastojak lijeka protiv nesporazuma koji se mogu naknadno pojaviti. Ugovor bi trebao da bude jednostavan za čitanje i jasno izražava namjeru strana, a ne da uzrokuje bilo kakve sukobe. Konvencija broj 154 (čl. 2) definira da kolektivno pregovaranje pokriva sve pregovore kojima se utvrđuju uslovi rada i uslovi zaposlenja. Ovi uslovi bi trebali da budu navedeni u pisanom obliku.¹¹⁵

Kolektivni ugovor se može strukturirati na osnovu narednih općih poglavlja, na primjer:

1. Opća pravila na osnovu kojih je objašnjen domašaj ugovora: o kojem se sektoru radi i ko su strane koje su vezane ugovorom. Također mogu postojati pravila na osnovu kojih se poštuju i primjenju drugi ugovori zajedno s dotičnim ugovorom.
2. Definicija radnog vremena. Drugim riječima, kolika je redovna dužina radnog vremena i koja su pravila za nepuno radno vrijeme i prekovremeni rad, kao i odmore.
3. Plaće. Visina plaća može se temeljiti na primjer na klasifikaciji: početnik, radnik s nekim iskustvom, mlađi stručnjak, stručnjak, iskusni stručnjak i veoma iskusni stručnjak pripadaju različitim platnim kategorijama. Opisi tih vrsta radnika su uključeni u ugovor.
4. Naknade kao što su dodatna naknada za rad u inostranstvu.

¹¹⁴ Revised Code of Washington (RCW) 41.56.123; C. Carrión-Crespo and A. Santos Bayrón: *The impact of mediation on the use of labour arbitration in the public services: Comparison between the State of Washington and Puerto Rico*, prezentacija predstavljena na drugom međunarodnom kongresu o mehanizmima za alternativno rješavanje sporova, San Juan, Portoriko (2006) (na španskom).

¹¹⁵ Konvencija br. 154 se ne odnosi na utvrđivanje uslova zaposlenja putem "kolektivnih ugovora". B. Gernigon, A. Odero and A. Guido: *Collective bargaining: ILO standards and principles of the supervisory bodies* (Geneva, ILO, 2000), str. 50.



5. Socijalne odredbe. Kakve smjernice treba da obezbijedi poslodavac (usmjeravanje na poslu), kakva politika bi se trebala slijediti u slučaju bolesti i odsustva s posla zaposlenika, kakvo porodijsko / roditeljsko odsustvo osoba može uzeti.
6. Politika u slučaju neslaganja s odredbama sporazuma, politika rješavanja sporova i rok trajanja ugovora.¹¹⁶

Predstavljeni predmeti su primjeri i kolektivni ugovori mogu uključivati razna druga pitanja, od osposobljavanja do mjera za usklađivanje radnih i porodičnih obaveza. Unutar ovih općih područja, strane mogu napisati posebna poglavlja za rješavanje njihovih posebnih potreba. Međutim, treba napomenuti da nacionalni propisi, kao što su zakoni o radu mogu nametnuti obavezujuće odredbe o pitanjima kolektivnog pregovaranja, npr. plaća (najniža plaća) ili radno vrijeme, koji se moraju uzeti u obzir prilikom odlučivanja o kolektivnim ugovorima (ako su odredbe uvjerljive). Ako propis nije obavezujući i ako se može izostaviti iz kolektivnog ugovora, ovo pitanje se može eksplicitno navesti.

Testiranje razumljivosti nacrtu s “običnim” korisnicima ugovora koji nemaju znanja o razmjenama koje stoje u pozadini procesa pregovaranja bi moglo da bude korisno za pregovarače. Ako oni imaju poteškoća s odredbom, ona vjerovatno traži da se ponovo napiše.¹¹⁷

116 Pogledati na primjer finski Opći kolektivni ugovor za vladu 28.3.2010. http://www.vm.fi/vm/en/04_publications_and_documents/02_documents_on_personnel_management/02_sopimukset/20100301General/General_collective_agreement_with_annexes_final.pdf(nezvanični prijevod).

117 Korisna literatura u ovoj oblasti je u porastu: Pogledati na primjer, D. Elliott: *Writing collective agreements in plain language*, Paper presented at the 8th Annual Labour Arbitration Conference, 1990, revised 1998, <http://www.davidelliott.ca/plainlanguage.htm> (pregledano 21.11.2011.); te dodatne izvore koji se mogu naći na web stranicama poput <http://home.comcast.net/~garbl/writing/plaineng.htm> (pregledano 27.10. 2011).

Kao opće pravilo, tekst kolektivnog ugovora će se bolje razumjeti ako:

- koristi jednostavan jezik;
- ima dobru strukturu, s informativnim naslovima i odgovarajućim poglavljima i stavovima;
- je podijeljen na kraće rečenice i
- koristi radne primjere (na primjer ilustracije platnih razreda u konkretnim slučajevima).

Na primjer, Podregionalna tripartitna konferencija u Crnoj Gori, koja je održana 2009. godine, je istaknula da se korišteni pojmovi i navedeni uslovi u kolektivnim ugovorima trebaju izraziti jasno, pisati jednostavno uz korištenje svakodnevnog jezika i biti relevantni kada su u pitanju praktični zahtjevi sektora.

18. Održavanje ugovora

Ugovori djeluju u dinamičnim sredinama i stoga i oni sami treba da imaju dinamična obilježja. To je naročito važno, ako im je životni vijek duži od godinu dana.

Tokom životnog vijeka svakog kolektivnog ugovora gotovo neizbježno se javlja nekoliko područja sukoba. Ona uključuju:

- neslaganja oko tumačenja odredbi;
- posljedice nepredviđenih dešavanja (skok inflacijske stope, promjena vladine politike, novo i neočekivano zakonodavstvo, između ostalog);
- neslaganja oko provođenja odredbi u praksi (na primjer, preko nagrada za postizanje dogovorenih ključnih pokazatelja uspješnosti);
- neuspjeh jedne ili druge strane da ispune svoje ugovore. Određeni ugovori se možda ne mogu samostalno izvršiti i trebaju se uzeti s povjerenjem za vrijeme izrade ugovora. Opet, tokom težih pregovora često se javlja iskušenje da se teška pitanja odlože do narednog procesa. Tako na primjer, kako se pregovori o porezima primiču kraju, a uz zabrinutost na duže staze koja još



uvijek nije riješena, jedna strana može uvjeriti drugu da nedovršeni posao uvrsti u buduću obavezu. Druga strana, s različitim nivoima dobre vjere, može prihvatiti prijedlog. Zastoji, ako se pojave, često spadaju u jednu od ove dvije kategorije:



Nesuglasice u vezi s aktivnostima za promjenu u ponašanju (ili nedostatak saradnje u procesima namijenjenim za promjenu u ponašanju). Određene stvari zahtijevaju od drugih strana da preduzmu korake ili promijene svoje ponašanje. Primjeri ovdje uključuju pitanja kao što je nadoknada visokih stopa izostanka s posla, saglasnost za podvrgavanje novim politikama u vezi s testiranjem na droge i alkohol, davanje pristanka da se prođe obuka kako bi mogli raditi u novom sistemu rada, i tako dalje.



Propusti u izvođenju projekata. Poslodavac se može složiti da razvije i uvede novi sistem ocjenjivanja ili da pregleda određene obrasce rada koji se smatraju teškim, ili da poboljša uslove sredine, i tako dalje.

Uspjeh u primjeni i održavanju ugovora u velikoj mjeri zavisi od toga da li strane pregovaraju u dobroj vjeri, a potom i preuzeti obaveze u dobroj vjeri. Naravno, svaka strana očekuje da druga strana i misli ono što govori, te da posjeduje odlučnost i kapacitete da svoju namjeru i sprovede.

Stoga se preporučuje da se u ugovore ugrade odredbe koje se bave pitanjima primjene i resursa za primjenu. Pojedince, a možda i upravne odbore bi trebalo učiniti odgovornim za izvršavanje obaveza, i predvidjeti periode za pregled.

Međutim, nesuglasice nastaju čak i ako se preduzmu preventivni koraci. U tom slučaju, strane prvo treba da se uključe u rješavanje problema, a ne da konstatiraju da postoji spor. Promijenjene okolnosti, koje su izvan kontrole jedne strane, mogu zahtijevati ponovno pregovaranje o onome što može postati neizvodljiva klauzula. Otklanjanje nepredvidivih dešavanja nesumnjivo je najbolje učiniti kroz raspravu, a ne žalbama.

Ukoliko bi svim stranama postalo očito da se neke obaveze, koje su originalno preuzete u dobroj vjeri, jednostavno ne mogu izvršiti, bilo bi bolje da se eksplicitno povuku u toku dopunskih pregovora.

Ugovori također mogu sadržavati formalne postupke za rješavanje spora koji se mogu pokrenuti, ako i kada se problemi ne mogu riješiti kroz raspravu ili pregovore. Neslaganja oko tumačenja i primjene odredbe ugovora su klasificirana kao sporovi o pravima, što znači da bi se trebali, poravnati putem brze i jeftine arbitraže ili medijacije ukoliko se ne riješe.

Primjer država: Kanada, Južna Afrika

Član 57. (1) Kanadski Zakon o radu

Svaki kolektivni ugovor mora sadržavati odredbu za konačno rješenje bez obustave rada, arbitražom ili na drugi način, svih razlika između strana ili radnika vezanih kolektivnim ugovorom, u vezi s njegovim tumačenjem, primjenom, upravljanjem, odnosno prijavljenom povredom.

Član 23 (1) južnoafričkog Zakona o radnim odnosima:

Svaki kolektivni ugovor... mora osigurati postupak za rješavanje bilo kakvog spora u vezi s tumačenjem ili primjenom kolektivnog ugovora. Postupak prvo mora zatražiti od strana da pokušaju riješiti spor mirenjem, a ako se spor i dalje ne riješi, da ga riješe arbitražom.

Kodeks prakse irske Komisije za radne odnose: *Postupci za rješavanje sporova, uključujući i postupke u osnovnim djelatnostima* (1992) daje detaljnija uputstva o sadržaju:

Postupci rješavanja sporova – Općenito

22. U daljem tekstu navedeni postupci rješavanja sporova bi se trebali uključiti u ugovore poslodavca / sindikata radi mirnog rješavanja sporova, koji proizilaze između poslodavaca i sindikata. Takvi ugovori treba da obezbijede:
- (a) da će se strane suzdržati od bilo kakve radnje koja bi mogla onemogućiti djelotvornost tih postupaka;
 - (b) saradnju između sindikata i poslodavaca u vezi s odgovarajućim mjerama i uslovima za predstavnike sin-



- dikata da učestvuju u dogovorenim postupcima za rješavanje spora;
- (c) za odgovarajuće mjere kako bi se olakšalo zaposlenicima da razmotre sve prijedloge koji proizilaze iz funkcioniranja postupaka.
23. Žalbe sindikata u vezi s kolektivnim i individualnim pitanjima, kao i drugim pitanjima koja bi mogla dovesti do sporova, bi trebale biti predmetom rasprave i pregovora zainteresiranih strana na odgovarajućem nivou, kako bi se od njih u razumnom roku dobilo rješenje koje je obostrano prihvatljivo. Strane treba da ulože sve napore, kako bi se osigurala nagodba bez angažiranja vanjskih agencija.
24. U slučaju da se problem(i) ne rješava(ju) direktnim razgovorima između strana, trebalo bi ih uputiti na odgovarajuću službu Komisije za radne odnose. Strane bi trebale da sarađuju s odgovarajućom službom u zakazivanju sastanka u najkraćem mogućem roku radi razmatranja spora.

19. Suočavanje s promjenama u dogovorenim rezultatima

Odbor za slobodu udruživanja je zakonom ili uredbom odbacio obustave, prekide, poništenje ili ponovno pregovaranje postojećih ugovora nametnuto zakonom ili uredbom, bez pristanka uključenih strana. Osim toga, proširenje valjanosti kolektivnog ugovora zakonom treba nametnuti samo u slučaju nužde i za kratko vrijeme.

Ipak, nove tehnologije, nove društvene potrebe, stare nezadovoljene potrebe i sve veća očekivanja javnosti – da spomenemo samo nekoliko faktora – znače da organizacija rada u svim javnim službama predstavlja stalni izazov. Uslovi zaposlenja i radnih odnosa doista se stalno mogu mijenjati. Prema tome, moraju se činiti naponi da se zadovolje i zaštite potrebe strana kroz odgovarajuće postupke, a ne utvrđene postavke. To znači da kolektivni ugovori treba da su dinamični i da pomire potrebu organizacije za promjenom s radnikovom potrebom za sigurnošću. Drugim riječima, moglo bi koristiti da se u ugovor

ugradi neka vrsta mehanizma – “prozor za promjene” – koji bi pružio smjernice o tome kako se nositi s promijenjenim okolnostima.

Savremene direktive o ovom pitanju su predviđene Preporukom MOR-a u vezi komunikacije između uprave i radnika unutar preduzeća, 1967 (129), koja se primjenjuje na radna mjesta u javnoj službi:

- (1) Poslodavci i njihove organizacije, kao i radnici i njihove organizacije, treba da u zajedničkom interesu prepoznaju važnost klime međusobnog razumijevanja i povjerenja unutar preduzeća koja je povoljna i za efikasnost preduzeća i za težnje radnika.
- (2) Takvu klimu bi trebalo promovirati brzim širenjem i razmjenom informacija, što je moguće potpunije i objektivnije, koje se odnose na različite aspekte života preduzeća i socijalnih uslova radnika.
- (3) U svrhu razvijanja takve klime, uprava treba da usvoji odgovarajuće mjere nakon savjetovanja s predstavnicima radnika, kako bi primjenila djelotvorne politike komunikacije s radnicima i njihovim predstavnicima.
- (4) Djelotvorne politike komunikacije trebale bi da osiguraju da se podaci daju i da se konsultacije odvijaju među zainteresiranim stranama, prije nego što menadžment donese odluku o pitanjima od glavnog interesa, u mjeri u kojoj objavljivanje informacija neće uzrokovati štetu bilo kojoj strani.



Konsultacije u vezi s mijenjanjem uslova zaposlenja

U prošlosti je već je viđeno da jednostrano upravljanje donošenjem odluka koje utiču na interese radnika, podstiču reakciju radnika, uključujući i industrijsku akciju. Zapravo, neki od prvih zakona industrijskog zakonodavstva u ranom dvadesetom stoljeću su uključivali “status quo” odredbe osmišljene za provjeru, pa čak i ukidanje jednostranih akcija.¹

Australijski Zakon o pravednom radu iz 2009. godine osigurava uslove za model konsultacija, koji će biti uključen u nagrade i kolektivne ugovore, koji reguliraju veći dio tržišta rada. Tipična manifestacija obaveza Nagrade za više obrazovanje je:

Konsultacije o glavnim promjenama na radnom mjestu

Poslodavac obavještava

- (a) Ako je poslodavac donio konačnu odluku da uvede velike promjene u proizvodnji, programu, organizaciji, strukturi ili tehnologiji, koje će vjerovatno imati značajan uticaj na zaposlenike, poslodavac mora obavijestiti zaposlenike koji bi mogli biti pogođeni predloženim promjenama, i njihove predstavnike, ako ih ima.
- (b) Značajni efekti uključuju prestanak radnog odnosa, velike promjene u sastavu, radu ili veličini radne snage poslodavca ili potrebnim vještinama, ukidanje ili smanjenje broja radnih mjesta, mogućnosti za napredovanje ili zadržavanje zaposlenja, promjenu radnog vremena, potrebu za prekvalifikacijom ili raspoređivanjem zaposlenika na druge poslove ili mjesta i restrukturiranje radnih mjesta. Pod uslovom da tamo gdje ta nagrada predviđa promjene bilo kojeg od ovih pitanja, smatrat će se da promjena nema značajan efekat.

Poslodavac razgovara o promjeni

- (a) Poslodavac mora razgovarati sa zaposlenicima na koje utiču promjene i njihovim predstavnikom, ako postoji, o uvođenju promjena iz tačke 8.1, potencijalnim efektima tih promjena na zaposlenike i mjerama za sprečavanje ili ublažavanje negativnih efekata tih promjena na zaposlenike, te mora brzo razmotriti pitanja postavljena od strane zaposlenika i / ili njihovih predstavnika u vezi tih promjena.
- (b) Razgovori moraju započeti što je prije moguće, nakon što je poslodavac donio konačnu odluku da izvrši promjene.

Konsultacije u vezi s mijenjanjem uslova zaposlenja

- (c) Za potrebe takvog razgovora, poslodavac mora dotičnim zaposlenicima i njihovim predstavnicima, ako ih ima, napismeno pružiti sve relevantne informacije o promjenama, uključujući prirodu predloženih promjena, očekivane efekte promjena na zaposlenike i o drugim pitanjima koji će vjerovatno uticati na zaposlenike pod uslovom da nijedan poslodavac nije dužan objaviti povjerljive informacije što bi bilo protivno interesima poslodavca.⁴

¹ Pogledati, na primjer, kanadski Zakon o istraživanju i industrijskih sporova 1907 i Transvaal Zakon o industrijskim sporovima 1909.

² Direktiva 2002/14/EC.

³ Propisi o informiranju i savjetovanju zaposlenika 2004 – DTK Uputstva 2006, dostupno na www.berr.gov.uk/files/file25934.pdf.

⁴ Klauzula 8 Industrije višeg obrazovanja – Opća pitanja – Nagrada 2010.

Vrste gore navedenih odredbi su snažno orijentirane prema procesu. Međutim, s obzirom na njihovu namjenu i mjesto, one također vrše podjelu uloga općenito. Konkretno, situacije zahtijevaju konkretnije mjere i takvi primjeri se vide u partnerskim aranžmanima rada i upravljanja u irskoj zdravstvenoj službi. Ovdje su poslodavac i sindikati objavili priručnik za upravljanje dinamikom radnog mjesta pod nazivom *Alati za promjenu kroz partnerstvo – Alternativni procesi za rukovanje promjenom, rješavanje sukoba i rješavanje problema* (2004).

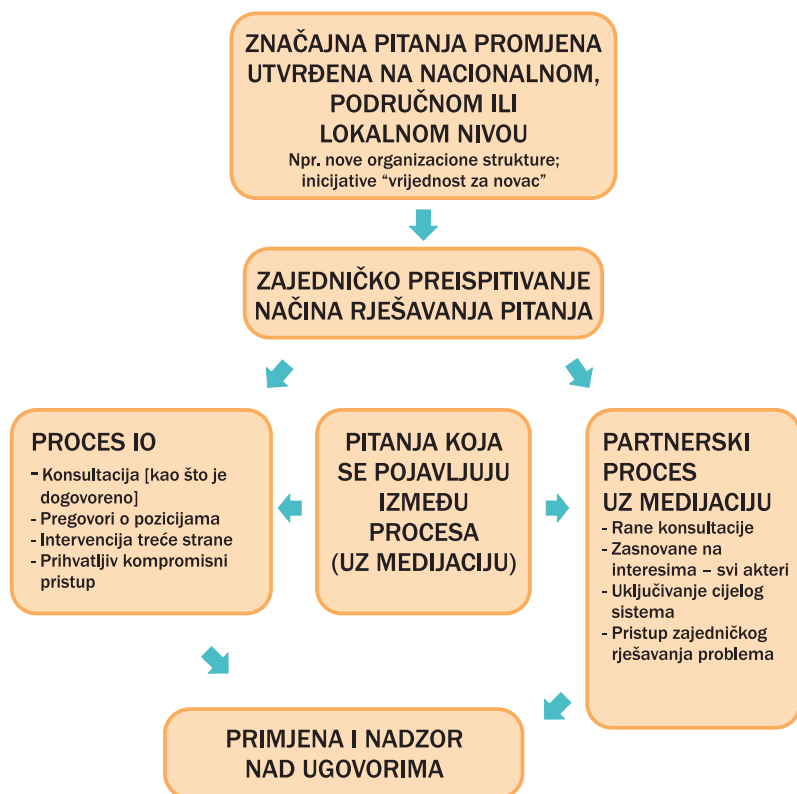
Sporazum strana o informacijama i konsultacijama uključuje potrebu:

- da se identificiraju strane koje će vjerovatno biti pogođene predloženim promjenama;
- da se pruže informacije o predloženim promjenama onima na koje će iste vjerovatno uticati;
- da se obavi savjetovanje sa stranama koje će vjerovatno biti pogođene predloženim promjenama;
- da se provede analiza uticaja promjena gdje je to primjereno, s ciljem utvrđivanja efekata (i pozitivnih i negativnih) uvođenja predloženih promjena;



- da se uzme u obzir mogući uticaj predloženih operativnih i / ili strateških promjena na prakse uspostavljene na radnom mjestu i uslove za zapošljavanje, i (s tim povezane) potrebe za konsultacijom s radničkim predstavnicima;
- da se strane i/ili njihovi predstavnici u potpunosti angažiraju u pripremama za promjene i provođenju istih;
- da se osiguraju mogućnosti za osoblje i njihove predstavnike da doprinesu idejama, viđenjima i rješenjima u procesu upravljanja promjenama, dodavanja vrijednosti, poboljšanja kvaliteta odlučivanja i ishoda.

Slika 2. Protokol blok dijagrama¹¹⁸



¹¹⁸ Blok dijagram se treba razmatrati u punom kontekstu partnerskih aranžmana u okviru studije.

Postoje različiti procesi koji su dostupni za izvođenje promjena i oni uključuju razmjenu informacija, konsultacije, pregovaranje i zajedničko rješavanje problema, kao i kombinacije istih. Ipak, zajednički vodeći faktor je *zajedničko* razmišljanje o tome kako najbolje tretirati određeni predmet. Time se daje legitimitet bez obzira na put koji je izabran, i povećavaju perspektive prihvatljivih rezultata. Nezavisna medijacija također može biti koristan način za bavljenje promjenama.

Svi aranžmani upravljanja promjenama ne proizvode sporazum svaki put, međutim i njih također treba podržati odgovarajućim mehanizmima za rješavanje sporova.

U situacijama u kojima promjene proizilaze iz vanjskog ugovaranja rada javnog sektora, primjenjuje se Konvencija o radnim klauzulama (javni ugovori), 1949 (br. 94). Na temelju člana 2. Konvencije br. 94, države koje su je ratificirale se obavezuju da će podržati industrijske standarde u pogledu uslova rada, kako slijedi:

“

Ugovori na koje se primjenjuje ova konvencija obuhvataju klauzule kojima se radnicima osiguravaju relevantne plaće (uključujući i naknade), radno vrijeme i drugi uslovi rada koji nisu nepovoljniji od onih utvrđenih za rad iste prirode u relevantnoj trgovini ili industriji u području gdje se obavlja rad –

- (a) kolektivnim ugovorom ili drugim priznatim mehanizmom pregovora između organizacija poslodavaca i predstavnika radnika u značajnim omjerima poslodavaca i radnika u relevantnoj trgovini ili industriji, ili
- (b) arbitražnom odlukom ili
- (c) nacionalnim zakonima ili drugim propisima.

Zakon o općinskim sistemima (MSP) u Južnoj Africi kaže da lokalne vlade moraju konsultirati sindikate i druge aktere prije ugovaranja vanjske agencije za pružanje komunalnih usluga. Također, klauzula 7 iz Sporazuma između južnoafričkog Udruženja lokalne samouprave Afrike (SALGA) i južnoafričkog



Sindikata komunalnih radnika (SAMWU) i Nezavisnog sindikata komunalnih radnika (IMATWU) iz 2008. godine propisuju da će radnici u slučaju vanjskog ugovaranja državnih usluga uživati iste prednosti kod privatnog pružaoca usluga kao što je navedeno u sporazumu južnoafričkog Vijeća za pregovore u lokalnoj samoupravi.¹¹⁹

Kontrolna lista za prevenciju spora

Sljedeći koraci mogu pomoći donosiocima odluka u preispitivanju postojećih ili predloženih mehanizama za prevenciju spora kroz zakonodavni proces:

- Utvrdite strukturu, okvir, načela, mehanizme i glavna obilježja prevencije spora u svojoj zemlji
- Prepoznajte aktere uključene u prevenciju spora
- Pronađite mjesto i ulogu organizacija sindikata koje podržavaju prevenciju spora.
- Utvrdite glavne probleme koji su uključeni u prevenciju spora: problemi u području slobode udruživanja, industrijskih odnosa, mehanizama kolektivnog pregovaranja, i tako dalje.
- Analizirajte uzroke problema.
- Istražite potrebe uključenih strana i utvrdite listu prioriternih potreba.
- Pojednostavite sva moguća rješenja za probleme bez njihove evaluacije.
- Utvrdite objektivne kriterije za vrednovanje svakog mogućeg rješenja (npr. u odnosu na trošak/korist, posljedice, praktičnost, zadovoljavanje potreba, bavljenja uzrocima, mane/prednosti, uklanjanje simptoma).
- Ocijenite moguća rješenja pomoću objektivnih kriterija i suzite dijapazon rješenja.

¹¹⁹ J. Theron: *Non-standard workers, collective bargaining and social dialogue: The case of South Africa*, Working paper No. 28, ILO Industrial and Employment Relations Department (Geneva, ILO, 2011), str. 21.

- Izradite akcijske planove za provedbu rješenja/dobrih politika na nacionalnom, sektorskom i lokalnom nivou:
 - vizualizirajte šta je potrebno za prevenciju spora i kako bi moglo izgledati;
 - shvatite rodnu jednakost i zamišljajte sistem koji je uzima u obzir;
 - utvrdite koje su promjene potrebne u pravnom i regulatornom okviru;
 - utvrdite potrebne resurse, uključujući i ljudske i finansijske, i kako će se dobiti; i
 - utvrdite ulogu i doprinos aktera u tom procesu.
- Izraditi znači širiti i povećati svijest o nacionalnim mehanizmima prevencije spora.
- Ako je potrebno, razvijte sredstva za praćenje i pregled procesa i donošenje izmjena s nacionalnog na lokalni nivo.
- Izradite strategiju za praćenje.



© ILO/J. Maillard



Dio II. Rješavanje spora

Iako na radnom mjestu može postojati mnogo zajedničkih i možda jednostavno različitih interesa, postoje također i suprotstavljeni interesi. I premda određeni načini angažmana mogu proizvesti obostrano korisne rezultate, drugi stvaraju razlike u dobicima i gubicima. Pregovori ne mogu uvijek usmjeravati sukobljene interese prema dogovorenim rješenjima. Ovo je posebno istinito kada se radi o temama kao što su plaće, naknade i radne obaveze. Radnici pokazuju tendenciju da žele veće plaće, a poslodavci veću efikasnost i fleksibilnost na radnom mjestu. Posljedica su mogući zastoji u pregovorima. Bez dodatnih mjera ili radnji, te zastoje je teško otkloniti. Koji su ciljevi i gdje su putevi za rješenje pat pozicija?

Prvi cilj mjera za otklanjanje zastoja je revitalizacija pregovaračkog procesa, s obzirom da su dogovorena rješenja i najpoželjnija. Svježi resursi ili svježe perspektive – na primjer, kroz posredovanje – mogu omogućiti povratak pregovarača. Međutim, ako se strane ne mogu ubijediti u zajedničke zaključke, onda bi možda sporazum o procesu – poput arbitraže – mogao rezultirati suštinskim rješenjem. Ali, ako se ne postigne sporazum ili obavezanost čak ni u vezi s tom opcijom, tada je možda potrebna moć. Moć se može ostvarivati kroz političke procese ili kroz autonomne poluge kao što su štrajkovi, obustave rada i jednostrano uvođenje novih uslova zaposlenja.

Upotreba moći – ili barem postojanje opcije moći – ne samo da može biti legitimna, nego je čak i nužna za funkcioniranje cijelog sistema radnih odnosa. Međutim, prvi potez treba uvijek da bude više sredstvo za ubjeđivanje, nego krajnje sredstvo.

Rješavanje sporova gotovo uvijek podrazumijeva mobilizaciju dodatnih sredstava, kao i vanjskih resursa. Ovaj priručnik će od sada razmatrati obilježja agencija koje pružaju ove usluge, kako javnih, tako i privatnih. Zatim slijedi nekoliko opaski o dizajnu sistema spora. Glavnina ovog dijela se bavi posebnom ponudom različitih oblika rješavanja sukoba, počevši od onih



koji uključuju najmanje intervencije do onih koji podrazumijevaju najviše prisile.

Odjeljenje za industrijske i radne odnose (DIJALOG) Međunarodne organizacije rada, u saradnji s Programom za socijalni dijalog Međunarodnog trening centra MOR-a (ITC-Torino), objavit će u 2012. g. Vodič za praktičare o djelotvornom sprečavanju i rješavanju sporova, koji će konstituentima MOR-a i praktičarima sistema za rješavanje sporova pružiti praktične informacije i uputstva o tome kako formulirati politike i propise o radnim odnosima; kako uspostaviti institucionalni mehanizam; i kako osigurati efikasnost službi za rješavanje sporova.

Primjer države

Sedam koraka za osmišljavanje sistema za rješavanje sporova: Britanska Kolumbija, Kanada

Korak 1: Proces osmišljavanja

Izaberite raznovrsnu grupu ključnih konstituenata i aktera da budu u projektantskom timu.

Ovlastite projektantski tim da razvije sveobuhvatni mandat i radni plan za osmišljavanje procesa.

Korak 2: Organizaciona procjena

Prije izrade stvarnog sistema rješavanja sporova, tim treba da izvrši detaljnu organizacijsku procjenu.

Proces procjene bi trebao da ispita misiju organizacije, strukturu, prošlost spora, uključene strane, nedostatke postojećeg sistema i potencijalne prepreke za promjenu.

Korak 3: Vodeća načela i ciljevi projekta

Prvi veliki zadatak projektantskog tima je da uspostavi vodeća načela za proces rješavanja sporova.

Ta načela treba da podrže ispunjenje i materijalnih i proceduralnih ciljeva u skladu s političkim vrijednostima organizacije (zajedničko rješavanje problema, upravljanje rješenjem i prevencijom spora pod integriranim / sveobuhvatnim političkim kišobranom).

Korak 4: Istražiti ključna pitanja dizajna

Projektantski tim bi trebao da na temelju pristupa zasnovanog na pravima ili pristupa zasnovanog na interesima pažljivo ocijeni glavna pitanja dizajna, uključujući i procese rješavanja sporova, pristup medijaciji, odabir procesa za rješavanje sporova o pravima, odabir predmeta za rješavanje spora, povjerljivost, onoga ko isporučuje usluge rješavanja spora, ulogu isporučioca usluga rješavanja spora, neravnotežu moći i rezultate/provođenje.

Korak 5: Obuka i kvalifikacije

Projektantski tim bi trebao da osigura da odabrani posrednici imaju dobre kvalifikacije i da su obučeni u tehnikama alternativnog rješavanja sporova (ADR), uključujući naprednu obuku o procedurama i podizanju svijesti.

Korak 6: Provedba

Projektantski tim ima mogućnosti da primijeni novo osmišljeni proces rješavanja spora putem pilot-testiranja, tima za provedbu ili etapnog pristupa.

Testiranje novog sistema kroz plan postepenog širenja može pomoći timu da prevaziđe poteškoće u pogledu novog sistema, te da isti primjereno modificira.

Korak 7: Evaluacija i mjerenje učinka

Za projektantski tim je važno da odredi ciljeve, mjerenje učinka, pomagala za evaluaciju, izvore za prikupljanje podataka i sistem koraka za promjene za budućnost, kako bi se novoosmišljeni sistem vremenom razvijao i poboljšavao.

Izvor: Ministarstvo glavnog pravobranioca Britanske Kolumbije, Reaching Resolution: A Guide to Designing Public Sector Dispute Systems, <http://www.ag.gov.bc.ca/dro/publications/guides/design.pdf> (pregledano 19.11.2011.).



20. Mehanizmi za rješavanje sporova

Mnoge zemlje su uspostavile namjenske agencije sa širokom ulogom u rješavanju spora nakon što su prepoznale poseban kontekst i potrebe radnih odnosa u javnoj službi. Time je uvedena promjena u odnosu na pravne tradicije koje se radnim sporovima bave u okviru formalnog sudskog sistema, koji se i unutar novijih sistema još uvijek može koristiti kroz žalbeni postupak.¹¹⁹ Razmotrite na primjer kratku izjavu irske Komisiji za radne odnose:

“

[Naša misija je] da unapređujemo razvoj i poboljšanje irskih politika, postupaka i praksi industrijskih odnosa obezbjeđenjem odgovarajućih, blagovremenih i efikasnih usluga poslodavcima, sindikatima i zaposlenicima.

Ovu misiju Komisija obavlja pružanjem sljedećih posebnih usluga:

- Službe za mirenje u industrijskim odnosima
- Savjetodavne službe i Službe za istraživanje industrijskih odnosa
- Službe povjerenika za prava
- Službe za posredovanje na radnom mjestu
- Pomoći zajedničkim odborima za rad i zajedničkim industrijskim vijećima u obavljanju svojih dužnosti.

Komisija preduzima druge aktivnosti razvojne prirode koje se odnose na poboljšanje prakse u industrijskim odnosima, uključujući:

- pregled i praćenje kretanja u području industrijskih odnosa
- pripremu, u konsultacijama sa socijalnim partnerima, kodeksa prakse relevantnih za industrijske odnose;
- istraživanja i publikacije o industrijskim odnosima;
- organiziranje seminara / konferencija o industrijskim odnosima / pitanja upravljanja ljudskim resursima.

¹¹⁹ Za početne komentare, čitalac se upućuje na raspravu o samo-upravi i odgovarajućoj intervenciji na početku ovog priručnika.

Kako bi državne agencije za rad, kao i one koje nisu državne, bile u mogućnosti da efikasno djeluju, posebno u kritičnom području rješavanja sporova, bitno je da prikažu određene ključne proceduralne i suštinske kvalitete:

- *Legitimitet.* Sistem unutar kojeg agencija posluje mora da bude proizvod saglasnosti stranaka čiji su interesi u pitanju, a materijalni standardi koji će se primjenjivati treba da zadovolje norme i standarde javnog interesa.
- *Djelokrug.* Sistem mora da bude sposoban da obuhvati cijeli niz pitanja od zakonitog interesa za strane do pratećih pitanja koja bi mogla dovesti do sukoba na radnom mjestu.
- *Ovlaštenja.* Sistem bi idealno trebao da bude osposobljen da nosi cjelokupan portfelj procesa alternativnog rješavanja sporova (ADR), od posredovanja do arbitraže i mehanizama posredovanja opisanih u ovom priručniku, prema potrebi za rješavanje trenutnih problema.
- *Nezavisnost.* Miritelji, posrednici i arbitri bilo kakve šeme rješavanja sukoba i bilo koje organizacije koja izvršava takve programe, mora da budu očigledno nezavisni i bez sukoba interesa u odnosu na strane ili predmet. Imenovanje neutralne strane mora da bude proizvod ili opće ili posebne saglasnosti. To može na primjer proizaći iz nacionalne odredbe ili postupaka za rješavanje određenih sporova u posebnim djelatnostima javnog sektora, prema tome kako se ukaže potreba.
- *Profesionalnost.* Dok stilovi u rješavanju sporova mogu varirati zavisno od ličnosti i individualnih sposobnosti, korisnici usluga imaju pravo znati da osobe koje pružaju te usluge rade na temelju etički čvrste strukture upravljanja, raspolazu odgovarajućim iskustvom, te da su kvalificirane i kompetentne u svom području.
- *Koordinacija i integracija.* Proces rješavanja spora, bilo da se radi o onom koji nije određen zakonom ili sektorskom procesu, treba da bude usklađen sa širim sistemom propisa koji se odnose na radno mjesto i izradu ugovora koji se primjenjuju na strane ili koje su strane



usvojile. Bilo bi idealno da se zakonski sistemi rješavanja spora i oni koji nisu određeni zakonom nadopunjavaju, a u svakom slučaju da ne ugrožavaju jedan drugoga.¹²⁰

- *Raspolaganje s dovoljno finansijskih i ljudskih resursa.* To su preduslovi za uspješno funkcioniranje svake agencije koja se bavi radom i mogu se opisati kao preduslovi za ispunjavanje drugih zahtjeva.
- *Praćenje i ocjenjivanje djelotvornosti.* Agencije bi trebale da razviju instrumente za procjenu svojih aktivnosti i svoje poslovanje u skladu s potrebama strana.

Da bi bili lakše prihvaćeni i imali veći kredibilitet, najviši službenici ovih agencija se mogu imenovati kroz dvostrani ili tripartitni konsultativni proces koji uključuje državu, organizacije poslodavaca i sindikate. Njih također mogu imenovati pregovaračke strane, a vlada ih može potvrditi kroz uobičajeni proces imenovanja.

Južnoafrički *Zakon o radnim odnosima* uspostavlja Komisiju za mirenje, posredovanje i arbitražu (CCMA). Prema statutu ona mora da bude “nezavisna od države, bilo koje političke stranke, sindikata, poslodavca, organizacije poslodavaca, saveza sindikata ili saveza udruženja poslodavaca”.¹²¹ Upravno tijelo Komisije formira se na tripartitnoj osnovi, a paneli profesionalaca koji su nadležni da obavljaju rad Komisije moraju da budu “nezavisni i kompetentni i reprezentativni u smislu rase i spola”. Od njih se također traži da rade na temelju zahtjevnog kodeksa ponašanja. Upravno tijelo akreditira, daje subvencije i općenito, samo na-

120 Pogledati C. Thompson, “Dispute resolution in the workplace: public issues, private troubles”, u *ADR Bulletin* (Robina, QLD, Australia, Bond University Dispute Resolution Centre, 2007), Gl. 9, Br. 8, str. 141.

121 Član 113 Zakona o radnim odnosima 66 iz 1995.

122 Član 127(1) Zakona o radnim odnosima iz 1995. god.: “Bilo koje vijeće ili privatna agencija se mogu prijaviti vladinom tijelu ... za akreditaciju za vršenje bilo koje od sljedećih funkcija– (a) rješavanje sporova putem mirenja; i (b) arbitražu sporova koji se nisu riješili mirenjem, ako ovaj zakon zahtijeva arbitražu.” Član 132 (1)(b): “Bilo koja akreditovana agencija ili privatna agencija, koja se prijavila za akreditaciju, mogu se prijaviti vladinom tijelu ... za subvencije za vršenje bilo kakvih funkcija u oblasti rješavanja sporova za koje su akreditovane ili su se prijavile za akreditaciju, kao i za obuku osoba da vrše te funkcije.”

dzire aktivnosti u vezi s rješavanjem sporova u CCMA, pregovaračkih vijeća i agencija koje nisu formirane zakonom.¹²²

CCMA omogućava da se sporovi rješavaju na nivou sektora kroz bilateralna pregovaračka vijeća. Ta vijeća, jednom osnovana, obavljaju funkciju prevencije i rješavanja sporova u skladu s relevantnim konstitutivnim statutom vijeća i kada se radi o sporovima o interesima (sporovi u vezi s pregovaranjem) i sporovima o pravima (pokriva pitanja kao što su tumačenje kolektivnih ugovora i nepravednih otkaza). Formirana su pregovaračka vijeća u javnom sektoru s vlastitim službama za rješavanje sporova.¹²³

Mnoge od tih agencija, kao ACAS u Velikoj Britaniji, LRC u Irskoj, CCMA u Južnoj Africi ili FMCS u Sjedinjenim Američkim Državama, nastoje da ponude svoje usluge u obliku ureda “sve na jednom mjestu” za promociju svoje korisnosti i isplativosti. Jezik kojim se u Australiji izražavaju težnje u vezi s uvođenjem nove radne komisije (*Fair Work Australia*) putem saveznog Zakona o odnosima na radnom mjestu i Zakona o pravednom radu 28 iz 2009. godine, je reprezentativan u smislu namjere koja je očigledna u svim zemljama:

Australijske institucije za pravedan rad – Ured “sve na jednom mjestu”

“

Prema [prethodnom zakonu] poslodavci i zaposlenici su morali da koriste sedam agencija. Australijska vlada se obavezala da će uspostaviti novog nezavisnog posrednika, Pravedan rad Australije, radi nadgledanja novog sistema radnih odnosa.

Pravedan rad Australije će javnosti obezbijediti jedan dostupan ured “sve na jednom mjestu” za pružanje praktičnih informacija, savjeta i pomoći u vezi s pitanjima radnog mjesta i osigurati poštivanje zakona koji se tiču radnog mjesta. On će biti nezavisan od sindikata, biznisa i vlade, te fokusiran na pružanje brze i efikasne pomoći poslodavcima i zaposlenicima.

123 Pogledati web stranice Vijeća za kolektivno pregovaranje u javnoj službi i Komisije za mirenje, medijaciju i arbitražu, <http://www.pscbc.org.za> i <http://www.ccma.org.za> (obje pregledane 27.10. 2011).



Pravedan rad Australije će nadgledati novi, pravedan, jednostavan i savremen sistem radnih odnosa. On se temelji na kulturi koja ide na ruku korisnicima, a koja se udaljava od kontradiktornih i često legalističkih procesa iz prošlosti u korist manje formalnih procesa. Fokusirat će se na obezbjeđivanje pravednosti i efikasnosti, i odlične nivoe usluga korisnicima sistema.¹²⁴

Ove državne agencije često posvećuju posebnu pažnju javnom sektoru, imenovanjem panela s ekspertizom u toj oblasti – kao u Australiji¹²⁵ – i osmišljavanju procese od posebne važnosti za sektor, kao što je to slučaj u Irskoj.¹²⁶

Sistemi koji nisu uspostavljeni zakonom, mogu imati dopunsku ulogu u rješavanju sporova. Oni imaju potencijal da ponude prilagodljive i usklađene formule za strane, naročito na lokalnom nivou. Oni također sa sobom mogu donijeti neke druge pogodnosti: privatnost, neformalnost, brzinu i fokus na suštinu, a ne na formu. One ih mogu učiniti isplativim čak i tamo gdje nisu javno subvencionirani, na primjer u Sjedinjenim Američkim Državama, Kanadi i Južnoj Africi.¹²⁷ Sistemi koji nisu uspostavljeni zakonom mogu se pojaviti kao mogućnost od posebne važnosti za veće i sofisticiranije aktere u panorami radnog mjesta, koji mogu raspolagati sredstvima za njihovo planiranje, (ravnopravno) pregovaranje, razvijanje i održavanje.

Izveštaj Dunlop Komisije iz 1994. g. je sažeo opća načela koja bi trebala da djeluju u kontekstu rješavanja sporova kroz nevladine institucije:

124 *Institucije pravednog rada Australije: Ured "sve na jednom mjestu"*, osnovne informacije objavljene od strane australijske vlade (2009).

125 Fair Work Australia: *The panel system* <http://www.fwa.gov.au/index.cfm?page-name=aboutpanels> (accessed 27 Oct. 2011).

126 Pogledati na primjer, *Kodeks prakse: Postupci za sporove uključujući postupke u osnovnim djelatnostima* irske Komisije za radne odnose.

127 Neke zemlje, poput SAD-a i Kanade imaju tradiciju korištenja privatne arbitraže, dok je posredovanje od strane zvaničnog posrednika veoma poznato i veoma važno obilježje industrijskih odnosa u nordijskim zemljama. (ILO: *Improving judicial mechanisms for settling labour disputes in Bulgaria*, Report on the High-Level Tripartite Conference, Sofia, 5 May 2006 (Budapest, 2006), str. 5)



Praktičari ADR-a sugeriraju da ti postupci funkcioniraju najbolje kada su integrirani u sistem koji počinje s djelotvornim organizacijskim politikama i praksama koje ograničavaju nastanak problema prije nego se isti pojave, nudi neformalne procese za rješavanje pitanja ili sukoba koji nastaju putem pojedinačnog i grupnog rješavanja problema, i uključuje formalne žalbene postupke i postupke rješavanja sporova. Shodno tome, da bi se ovi unutrašnji postupci u cijelosti iskoristili, oni moraju imati tipična obilježja procesa. Osim toga, neutralne osobe koje riješe zahtjeve putem ovih sistema treba da raspolažu s dovoljno materijalnog znanja, da garantiraju poštivanje odluka od strane javnih agencija i sudova koji su nadležni za predmetne zakone. Konačno, većina stručnjaka u rješavanju spora naglašava važnost uključivanja u njegov dizajn i nadzor strana koje su obuhvaćene sistemom.¹²⁸

Tokiso je najveći nevladin isporučilac usluga za rješavanje sporova u Južnoj Africi, a njegovi panelisti godišnje rješavaju više od 10.000 sporova. Tokiso pruža usluge posredovanja / mirenja, arbitraže, utvrđivanja činjeničnog stanja i usluge kojima se olakšava proces. On je također uspostavio svoja vlastita pravila za posredovanje i arbitražu, i kodeks ponašanja za svoje paneliste. U praksi su agencije za rješavanje sporova koje finansira država, kao i one koje nisu subvencionirane, vrlo aktivne u Južnoj Africi, a nevladina tijela obavljaju vrijednu dopunsku, i možda čak i komplementarnu, funkciju u nacionalnom poretku stvari. FMCS u SAD-u pruža sličnu uslugu preko panela arbitara koji su dostupni stranama. Privatne arbitre plaćaju strane, koje podstiču rješenja kroz pregovore ili posredovanje.¹²⁹

Prema australijskom *Zakonu o pravednom radu* iz 2009. godine, glavno uporište za rješavanje sporova je vladino tijelo pod nazivom Pravedan rad Australije, ali Zakon također predviđa da sporove mogu rješavati i privatna lica.¹³⁰ U Velikoj Britaniji, nezavisni ACAS¹³¹ kojeg uglavnom finansira država, je vodeća organizacija u pružanju usluga koje se kreću od usluga rješa-

128 The Dunlop Commission: *Fact-finding report of the Commission on the Future of Worker-Management Relations* (Washington, DC, Departments of Commerce and Labor, 1994), str. 113.

129 Pogledati više o Tokiso na njoj web stranici, <http://www.tokiso.com> (pregledano 27.10. 2011.).

130 Pogledati član 740.

131 Pogledati Acas web stranicu, <http://www.acas.org.uk> (pregledano 27.10. 2011.).



vanja sporova do usluga dizajniranja sistema rješavanja sporova, ali njegov rad dopunjuju privatna tijela, kao što su Centar za efektivno rješavanje sporova.¹³² Rješavanje spora koje nije zakonom subvencionirano će obično uključivati dodatni trošak stranama, što ga čini neostvarivim za zemlje u razvoju. U tim zemljama bi u cilju promoviranja pravedne radne prakse i standarda trebalo uspostaviti nacionalnu službu za posredovanje i arbitražu koja bi bila dostupna svim sektorima.¹³³

21. Dizajniranje sistema za rješavanje sporova

Baš kao i širi sistem kolektivnog pregovaranja čiji je dio, djelotvornost sistema rješavanja sporova značajno se vrti oko njegovog legitimiteta, koji potiče iz učešća zainteresiranih strana u njegovom stvaranju:

“

Kad su akteri sistema uključeni u proces dizajniranja na saradničkoj osnovi, oni postaju istinski partneri u identifikiranju, razumijevanju i upravljanju svojim sporovima – i imaju više interesnih odgovornosti za uspješno funkcioniranje sistema upravljanja sukobima.¹³⁴

Kada je sistem zasnovan na zakonu, učešće se može postići kroz politički proces. Međutim, bilo bi od velike pomoći ukoliko bi u izradi relevantnih regulatornih propisa strane neposrednije učestvovala. Neke zemlje su uspostavile tijela za ovu i srodne svrhe. Primjeri su Socijalno ekonomsko vijeće Holandije¹³⁵ i Nacionalno vijeće za ekonomski razvoj i rad u Južnoj Africi (NEDLAC).¹³⁶

132 Pogledati the Centre for Effective Dispute Resolution web stranicu, <http://www.cedr.com> pregledano 27.10. 2011.).

133 Pogledati A. Zack: *Achieving ILO Convention aspirations through independent monitoring* (Jan. 2007, dostupno na <http://www.law.harvard.edu/programs/lwp/people/staffPapers/zack/2007JanILO.pdf>) i A. Zack: *Conciliation of labor standards disputes: a potential for the ILO*, Paper presented to the International Institute for Labour Studies and the ILO Section of the International Society for Labour and Social Security Law, 10.4.2006.

134 C. Constantino and C. Sickles Merchant: *Designing conflict management systems* (San Francisco, Jossey-Bass, 1996), str. 54.

135 Pogledati Socijalno i ekonomsko vijeće Holandije web site, <http://www.ser.nl> (pregledano 27.10. 2011.).

136 Pogledati NEDLAC web stranicu, <http://www.nedlac.org.za> (pregledano 27.10. 2011.).

Ova tijela na visokom nivou imaju važne uloge ne samo u ozakonjivanju zakonodavne konstrukcije, već i u stvaranju neprocjenjivih značajnih doprinosa sadržaju zakona.

Glavne inicijative u vezi društvenog sporazuma se veoma često proširuju van zakonodavnih *inputa*. Primjer za to bi mogao da bude partnerski pristup kojeg su usvojili socijalni partneri u Irskoj od 1987. godine pa nadalje, što je dovelo do uspostavljanja Nacionalnog centra za partnerstvo i učinak (NCPP) u 2001. godini. On je 2010. godine integriran u nacionalno Ekonomsko socijalno vijeće. Njegova izvorna Internet stranica navodi sljedeće:

“

Vlada je 2001. g. osnovala Nacionalni centar za partnerstvo i učinak (NCPP) kako bi promovirala i omogućila promjene i inovacije na radnim mjestima u Irskoj.

Izgradnjom i pružanjem podrške ideji za promjenama i inovacijama na radnom mjestu, većim učešćem i angažmanom zaposlenika, NCPP ima za cilj da doprinese nacionalnoj konkurentnosti, poboljšanju javnih usluga i boljem kvalitetu radnog života poslodavaca i zaposlenika pod istim uslovima.

U srcu misije Centra je inovacija na radnom mjestu – novi načini rada utemeljeni na novim idejama, praksama i ponašanjima od čega mogu imati značajnu korist organizacije i njihovi zaposlenici u smislu bolje produktivnosti, efektivnosti, fleksibilnosti, predanosti i zadovoljstva poslom...¹³⁷

Programima reformi u radnim odnosima u javnom sektoru treba da se osigura ili podstakne uspostavljanje foruma na visokom nivou, kako bi se podržao proces promjene. Ispod šireg zakonodavnog okvira, može se pojaviti potreba za izradom i transformacijom postojećih mehanizama za rješavanje sporova. Oni se mogu kretati od lokalnih rješenja za sporove nastale u vezi s tumačenjem ugovora do žalbi lične prirode. Ti su mehanizmi naročito djelotvorni kada se o njima dogovore i kada ih prilagode neposredni akteri radi zadovoljavanja njihovih posebnih potreba i okolnosti. Zbog toga, oni mogu da budu dostupniji i prilagodljiviji, nego njihovi partneri ustanovljeni zakonom:

¹³⁷ Web stranica Nacionalnog centra za partnerstvo i performans, <http://www.ncpp.ie>, nije više dostupna. Informacije o NCPP-u se sada mogu pronaći na web stranici Nacionalnog ekonomskog i socijalnog vijeća, <http://www.nesc.ie/en/our-organisation/nescdo/ncpp/> (pregledano 27.10. 2011).



“

Prvi princip je da, ako ste stvarno ozbiljni u vezi s postizanjem konsenzusa, morate od početka uključiti sve aktere koji imaju moć da donose odluke, koji su odgovorni za njihovo provođenje, koji su njima pogođeni i koji imaju moć da ih blokiraju ... Istina je da grupe mogu nanijeti veću štetu ukoliko su isključene iz procesa, nego ako su uključene.¹³⁸

Federalna služba za posredovanje i mirenje u Sjedinjenim Državama doseže do nižeg nivoa radnog mjesta, kako bi podstakla lokalne strane da izgrade svoje odgovarajuće mehanizme za rješavanje sporova. Ona je razvila fleksibilni paket mjera za razmatranje, koji strane mogu da prilagode, (*“Dinamični prilagodljivi sistemi rješavanja sporova”*) tako da se prvenstveno bavi pitanjima koja nisu ekonomske prirode, premda bi se formula mogla općenitije koristiti:

“

Postoje brojne žalbe u vezi radnog mjesta, a koje se kreću od zakonskih žalbi u vezi s diskriminacijom do sukoba ličnosti, a koji se obično ne rješavaju u areni kolektivnog pregovaranja. Ova pitanja se mogu pretvoriti u produžene sporove, skupe i dugotrajne parnice i zatrovane odnose, što ima razarajuće dejstvo na moral zaposlenika. Novi alternativni postupci su nužni za rješavanje pojedinačnih radnih sporova koji prijete konkurentnosti, efikasnosti, produktivnost i moralu. ...

FMCS je odgovorila na potrebu za mehanizmima za rješavanje sporova, uvođenjem [u 2004. g.] novog programa – Dinamični prilagodljivi sistemi rješavanja sporova – ili DyADS. U proteklih 18 mjeseci, tim stručnjaka za dizajniranje sistema za rješavanje sporova je pomogao FMCS-u da razvije model za organizacije, kako bi izgradile vlastite sisteme za rješavanje sukoba. ...

Riječ “dyad” označava dvije komponente koje timski djeluju. U ovom slučaju, projekt DyADS uključuje predstavnike menadžmenta i radne snage, koji sarađuju u osmišljavanju i održavanju sistema za rješavanje sukoba nastalih na njihovom radnom mjestu. Ti sukobi mogu da se se kreću u rasponu od složenih prigovora u vezi s jednakim mogućnostima za zapošljavanje do problema u vezi s moralom i odnosima na radnom mjestu koji su štetni za radno okruženje.

Proces DyADS počinje s razgovorima između menadžera prvog reda i predstavnika sindikata čiji bi članovi zaposlenici bili neposredno pogođeni novim sistemom. Strane same grade program od njegovog

138 D. Strauss: “Facilitated collaborative problem solving and process management”, u L. Hall (ed.): *Negotiation strategies for mutual gain* (Thousand Oaks, CA, Sage Publications, 1993), str. 35.

početka, osmišljavaju različite procese kako bi se efikasno bavili i po mogućnosti riješili sporove na radnom mjestu. Da bi bio uspješan, svaki sistem bi trebao da bude veoma fleksibilan, otvoren za promjene, te da raspolaže s mnogo različitih načina na koje strane u sporu mogu da iskažu svoje brige. S DyADS pristupom, strane mogu zajednički razviti unutrašnju “neutralnu funkciju” – koju obavlja bilo pojedinac bilo odbor – radi koordinacije i provedbe programa, te pružanja pomoći stranama u sporu da pronađu rješenja za svoje probleme na radnom mjestu. U toku ovog procesa, tim FMCS-a posreduje u unutrašnjem dijalogu između strana i pomaže im da kroz saradnju osmisle fleksibilni DyADS program, koji ima višestruke načine za rješavanje sukoba. Ključ za uspješan DyADS program leži na spremnosti strana da stvore jedinstven sistem koji odgovara potrebama radnog mjesta.

DyADS je... inkluzivan proces koji strane podstiče da razviju sistem upravljanja s višestrukim mogućnostima na raspolaganju za rješavanje različitih vrsta radnih sporova. Svaki takav sistem mora biti dinamičan, u stalnoj evoluciji, i ne smije se uplitati u prava kolektivnog pregovaranja ili prava pojedinaca da traže zadovoljštinu u bilo kojoj zakonskoj šemi.¹³⁹

FMCS također nudi usluge za “izradu dogovorenih pravila”, koje bi se, iako uglavnom namijenjene za pomoć stranama sa značajnim rezultatima, lako mogle koristiti za pomoć kod osmišljavanja sistema rješavanja sporova.¹⁴⁰



© ILO/M. Crozet

139 Pogledati <http://www.fmcs.gov/internet/itemDetail.asp?categoryID=281&itemID=18120> i <http://www.fmcs.gov/internet/itemDetail.asp?categoryID=42&itemID=18115> kao i Izvod reproduciran pod Resursima dolje (URLs pregledani 27.10. 2011).

140 Pogledati dalje opservacije pod Active facilitation of negotiations na str. 31, gore.



22. Uključivanje visokopozicioniranih osoba

Opće načelo sistema rješavanja žalbi je da se pitanja trebaju rješavati što je moguće bliže njihovom izvoru. To ne samo da obavezuje neposredne antagoniste da preuzmu odgovornost za svoje postupke i njihove posljedice, nego to također znači da i da postoje još viši nivoi osoblja da se pozovu u pomoć, ako se predmet ne riješi.

Kolektivno pregovaranje u javnom sektoru o ključnim pitanjima, poput plaća i uslova rada, ili inicijativama za upravljanje većim promjenama obično se pokreću na višem nivou. Ipak, ako se primarni pregovarači suoče sa zastojem, treba primijeniti isto opće pravilo: prije pozivanja treće strane, strane mogu da razmotre uključivanje visoko pozicioniranih osoba unutar svojih organizacija kako bi unijele svjež pristup, a možda i veći autoritet radi otklanjanja zastoja.

Mnogi pregovarački aranžmani u praksi zaista djeluju na ovom principu. Nakon relativno nedavne i prilično opsežne decentralizacije pregovora u nordijskim zemljama je na primjer sasvim uobičajeno vidjeti vladu i sindikate koji interveniraju u svojstvu posrednika, ukoliko dođe do zastoja u pregovaranju na općinskom nivou.¹⁴¹

23. Razgovori uz mirenje

Kada se problem tek pojavi, a prije nego što eskalira u pravi spor, strane mogu odlučiti da rade na njegovom rješavanju putem razgovora, koji se vode uz nezavisno mirenje:

“

Rasprava koja se odvija uz mirenje je neformalni proces koji omogućava efikasno rješavanje sporova “niskog nivoa”, koji su relativno

¹⁴¹ T. Stokke and A. Seip: “Collective dispute resolution in the public sector: The Nordic countries compared”, u *Journal of Industrial Relations* (Sydney, Australian Labour and Employment Relations Association, 2008), Gl. 60, Br. 4, str. 571–2.

novi i koji još uvijek nisu eskalirali do većih podjela među uključenim osobama. Miritelj će stranama pomoći da govore o svojim problemima u “sigurnom okruženju”, koje je potpuno povjerljivo. Miritelj neće ponuditi savjet ili predložiti rješenja. Cilj procesa je da se omogući prostor u kojem obje strane mogu saslušati jedna drugu, bolje shvatiti druge i pokušati da dođu do obostrano prihvatljivog rješenja.¹⁴²

Mirenje daje svoj doprinos na nekoliko načina:

- Strane na radnom mjestu donose u prostoriju mješavinu zajedničkih, različitih i suprotstavljenih interesa. Ako je to slučaj, skoro uvijek pomaže prisustvo predsjedavajućeg, koji je neutralan, bez obzira na prirodu interakcije.
- Dok strane obično ciljaju na značajne rezultate, primarni fokus miritelja je na procesu kao sredstvu za postizanje cilja. Mandat miritelja je da strane dovede do najproduktivnijih načina, te da ih i zadrži na istim, kako bi se povećale zajedničke dobiti za razliku od dobiti pristalica.
- Uvjerljiv miritelj može pomoći stranama da sagledaju šire interese, veću paletu mogućnosti i duže vremenske periode.
- Nepristrasan miritelj može da ublaži dinamiku male grupe, usmjerava pojedince i djeluje kao amortizer. Nezavisni miritelj je naročito ubjedljiv u slučaju nedostatka povjerenja među stranama.
- Miritelj može djelovati kao isključeni rezonator za pitanja koja izazivaju zabrinutost i prijedloge, a uz dopuštenje i kao tester stvarnosti.
- Miritelj može, uz saglasnost, s lakoćom preuzeti aktivnu ulogu proto-medijatora kada se počnu utvrđivati pozicije.
- Kvalitetno mirenje ne isključuje konsultacije, pregovore i drugu vrstu interakcije, nego ih podržava.

142 Forum nacionalnog partnerstva zdravstvenih službi, *Tools for change through partnership: Alternative processes for handling change, conflict resolution and problem solving*, str. 27.



24. Zajedničko rješavanje problema

Zajedničko rješavanje problema može da bude i prevencija spora (pogledati gore, str. 37) i tehnika za rješavanje spora. Nakon što je spor stvarno nastao, strane se mogu odlučiti da napuste borbeni način i umjesto toga pitanje prepuste procesu rješavanja problema, koje se često odvija uz posredovanje. Argentinski Opći kolektivni ugovor, na primjer, uspostavlja Stalni odbor za primjenu radnih odnosa (Comisión de Permanente Aplicación y Relaciones Laborales, CoPAR), koje može da intervenira na zahtjev bilo koje strane, a može i da predloži rješenja koje je osmislio tokom petnaest dana, nakon čega se strane mogu sporazumjeti da problem upute na posredovanje.¹⁴³ Sastavljen je od po tri predstavnika radnika i poslodavca, i ovlašten je da verificira usklađenost sektorskih kolektivnih ugovora s Općim kolektivnim ugovorom. Slično je u Meksiku, gdje je Savezni sud za mirenje i arbitražu sastavljen od jednakog broja predstavnika svake strane, ali koje su podijeljene u komore, od kojih svaka ima predsjednika kojeg biraju članovi pristalice.¹⁴⁴ U Urugvaju, sukobi se po zakonu moraju riješiti na najnižem mogućem nivou uz nadzor Ministarstva rada.¹⁴⁵

25. Mirenje i posredovanje

Preporuka o dobrovoljnom mirenju i arbitraži, 1951. (R92) postavlja temelj za dobrovoljne mehanizme radnih sporova. Preporuka podstiče uspostavljanje mehanizama koji su primjereni nacionalnim uslovima. Nadalje, Konvencija broj 154 navodi da tijela i postupci za rješavanje radnih sporova treba da budu koncipirani na način da doprinose promoviranju kolektivnog pregovaranja.

¹⁴³ N. Rial: *La negociación colectiva y el conflicto: formas alternativas de solución* (Caracas, Banco Interamericano de Desarrollo, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2008).

¹⁴⁴ J. Bonifacio and G. Falivene: *Análisis comparado de las relaciones laborales en la administración pública latinoamericana. Argentina, Costa Rica, México, y Perú* (Caracas, Banco Interamericano de Desarrollo, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2002), str. 50, 125.

¹⁴⁵ Zakon br. 18508, 26.10.2009. član 15.

Posredovanje¹⁴⁶ je proces za otklanjanje zastoja u kojem strane u sporu, bilo dobrovoljno ili na osnovu zakonske obaveze, koriste usluge nezavisne treće osobe da razjasni problem, izradi i razmotri opcije za nagodbu, ili ih usmjeri prema postizanju sporazuma. Posrednik nema određujuću ulogu u odnosu na ishod spora, ali može ponuditi smjernice za proces, te povremeno i uz pristanak, dati prijedloge kako bi pomogao stranama. Proces, a ne suština, je odgovornost posrednika. Ako se strane ne ubijede, zastoje se nastavlja.¹⁴⁷

Ako se najboljim sporazumima i rješenjima smatraju oni koji su dogovoreni između samih strana, onda posredovanje jednostavno predstavlja izbor alternativne mogućnosti za rješavanja spora. Dobar posrednik pokušava strane vratiti u proces pružanjem svježe strukture i smjera njihovim nastojanjima, ublažavanjem tenzija među ljudima i podsticanjem racionalnog razmišljanja. Budući da on u suštini nema ovlaštenja za donošenje odluka, za posrednika predstavlja izazov da pruži pomoć stranama da dođu do novih, i još bolje, zajedničkih rješenja, kroz pažljivo predsjedavanje i, po pozivu, dobro promišljeno testiranje stvarnosti, bilo na zajedničkim ili odvojenim sastancima.

146 Ovdje sinonimski korišteno sa pojmom "mirenje". Razne zemlje su sklone da koriste pojmove na različite načine. Pojam "mirenje" se ponekad koristi za označavanje zakonom određenog naspram privatnog rješavanja sporova.

147 Pogledati Preporuku o mirenju i arbitraži 92 iz 1951., a posebno podstav 3(2): "Treba napisati odredbu kojom bi se omogućilo pokretanja postupka, bilo na inicijativu neke od strana ili ex officio od strane dobrovoljne službe za mirenje".



Definicije mirenja / medijacije

Radna knjiga za učesnike kursa Mirenje / posredovanje u organizaciji Međunarodnog centra za obuku predstavlja različite definicije za mirenje / posredovanje:

“Prijateljska ili diplomatska intervencija, obično uz pristanak ili po pozivu, za pomirenje razlika između osoba, naroda, itd.” ((Webster’s New World Dictionary)

“Radnja treće osobe u posredovanju između dvije sukobljene strane s ciljem da se one ubijede da se prilagode kako bi riješile svoj spor.” (Black’s Law Dictionary)

“Posredovanje je način rješavanja sporova i sukoba. To je dobrovoljni proces koji uključuje podnosioca žalbe i ispitanika, koji je nešto učinio podnosiocu žalbe zbog čega se ovaj uzrujao. Posredovanje zahitjeva učešće posrednika koji djeluje na nepristrasnoj osnovi i čija je primarna uloga da promovira sporazum. Posrednik nije ovlašten da stranama nametne nagodbu, niti se strane mogu prisiliti da uđu u posredovanje ili postignu sporazum“ (The Mediation Project – University of Massachusetts/Amherst)

“Svrha mirenja je da dvodimenzionalnu borbu pretvori u trodimenzionalno istraživanje koje vodi prema osmišljavanju ishoda.” Edward de Bono “Mirenje se može opisati kao praksa kojom se usluge neutralne treće strane koriste u sporu kao sredstvo koje stranama u sporu pomaže da smanje obim svojih razlika i postignu prijateljsku nagodbu ili sporazumno rješenje. To je proces racionalne i uredne rasprave o razlikama između strana u sporu pod vođstvom posrednika. “(ILO)

Izvor: Kurs Mirenje / Posredovanje – Radna knjiga za učesnike (MOR, 2002), str. 16-17.

Nijanse posredovanja¹

Moderirano posredovanje

U moderiranom posredovanju, posrednik radi lagano. Uloga je čvrsto usmjerena prema procesu i nema dobrovoljnosti u suštinskim prijedlozima stranama kako da riješe svoje razlike. Posrednik strukturira proces u svrhu pružanja pomoći stranama da postignu obostrano prihvatljivo rješenje. Tako posrednik može da postavlja pitanja, testira (možda na privatnim sastancima) glavne teze strana i pokuša izvući temeljne interese strana, tako da alternativna rješenja postanu očita.

Evaluativno posredovanje

U evaluativnom posredovanju, posrednik ima aktivniju ulogu, iako obično umjerenu. Posrednik može započeti postupak na lakši način, ali ako zastoj i dalje traje, prelazi na način koji je više ispitivački, ohrabriranjem strana da svoje pozicije testiraju u stvarnosti, možda tako što će ih suočiti s izazovima protivdokaza. Ako strane još uvijek izmiču i ne dolazi do napretka, posrednik može da predloži, pa čak i aktivno preporuči određena rješenja. Istina je da čak ni ovdje strane nisu obavezne da ih prihvate

Transformativno posredovanje

Transformativno posredovanje podrazumijeva da svaka strana opsežno prepozna potrebe, interese, vrijednosti i stajališta druge strane, zajedno s međusobnim osnaživanjem. Cilj je transformacija temeljnih odnosa među stranama kao rezultat procesa posredovanja. Transformativni posrednici se sastaju sa stranama zajedno, jer jedino oni mogu osnažiti i dati snagu potrebnim promjenama. U transformativnom posredovanju, strane strukturiraju proces i ishod posredovanja, uz posrednika kao miritelja.²

¹ Koristan izvor za materijale o posredovanju je internet stranica <http://www.mediate.com> (pregledano 27.10.2011.) Čitaoci koji traže sveobuhvatni pojmovnik posredovanja i srodnih izraza se upućuju na web stranicu Nacionalnog savjetodavnog vijeća za alternativne načine rješavanja sporova u Australiji: pogledati <http://www.nadrac.gov.au> (pregledano 27.10.2011.) Vodič za praktičare (u pripremi) o djelotvornoj prevenciji i rješavanju spora će dati praktične informacije i uputstva u vezi s koracima za uspostavljanje postupka posredovanja.

² Pogledati R. Baruh Busha i J. Folger: *The promise of mediation: Responding to conflict through empowerment and recognition* (San Francisco, Jossey-Bass Publishers, 1994).



Postoji mnoštvo načina na koje se posredovanje može koristiti za jačanje kako procesa pregovaranja, tako i prilika za nagodbe. Međutim, posredovanje je spojeno s drugim lijekovima i karakteristikama, kao što su obaveza mira, period zahlađenja, upućivanje na dobrovoljnu arbitražu i povratak u sam proces pregovaranja. Nordijske zemlje nude neke dobre primjere tehnike u praksi.

U Švedskoj, Danskoj, Norveškoj i Finskoj, industrijska akcija je sastavni dio kolektivnog pregovaranja u javnom sektoru.¹⁴⁸ Međutim, štrajk ne može započeti sve dok se ne obavi obavezno posredovanje. Strane imaju obavezu da obavijeste posrednika ili posredničku agenciju o svakoj prijetnji industrijskom akcijom, dužne su da učestvuju u procesu posredovanja, moraju da odgode bilo koju industrijsku akciju koja se odnosi na proces i moraju da uzmu u obzir prijedloge posrednika.

Dok posredovanje u sve četiri zemlje finansira i uređuje država, u Švedskoj su strane također stekle slobodu da oblikuju svoje vlastite pregovore i postupke rješavanja sporova. U jednom slučaju, strane su izradile odredbu o imenovanju neutralnog predsjedavajućeg s ovlaštenjima da posreduje, odgodi industrijsku akciju za maksimalno 14 dana i predloži arbitražu u vezi s određenim temama.¹⁴⁹

U Danskoj, u daljnjem nastojanju da se snize temperature i obaveže na dodatno razmišljanje, strane moraju da sačekaju još pet dana nakon što je posredovanje okončano, prije nego što steknu pravo na pokretanje bilo kakve industrijske akcije. Posrednici u javnom sektoru u Danskoj su također ovlašteni da traže sindikalno glasanje o prijedlogu posrednika. Važeće zakonodavstvo štaviše predviđa da za odbacivanje prijedloga posrednika mora glasati većina glasača, te da ta većina mora predstavljati barem 25 posto članova sindikata s pravom glasa.

148 Sažetak se ovdje snažno oslanja na T. Stokke and A. Seip: "Collective dispute resolution in the public sector: The Nordic countries compared", u *Journal of Industrial Relations* (Sydney, Australian Labour and Employment Relations Association, 2008), Gl. 60, Br. 4.

149 Op. cit., str. 566.

Sve ove mjere imaju posredan uticaj time što podstiču strane da ostanu ili se možda vrate u proces pregovaranja.

Predloženi koraci procesa posredovanja u svrhu mirenja

1. Uvod: stvoriti klimu pogodnu za rješavanje spora i osigurati da strane imaju osnovno razumijevanje procesa.
2. Dijagnoza: razviti razumijevanje sukoba i spora i analizirati iste.
3. Rješenja: stvoriti opcije za nagodbu i razviti konsenzus u vezi sa željenim opcijama.
4. Sporazum: postići sporazum i potvrditi napismeno.

Izvor: *Kurs Mirenje / Posredovanje – Radna knjiga za učesnike (MOR, 2002), str. 115-120.*

Posredovanje kao stalni resurs

U težim slučajevima, a naročito tamo gdje su ulozi visoki, posredovanje u trenutku zastoja u pregovorima ne može rezultirati nagodbom. Ako se tada ne napusti sporni problem, zainteresirane strane mogu odlučiti da i dalje slijede svoje suprotstavljene interese ili kroz industrijsku akciju ili kroz arbitražu. Pritisak iscrpljivanja povezan i s industrijskom i s pravnom bitkom često u kasnoj fazi daje posredniku ubjedljiviju moć da okonča spor, koji bi se inače nastavio.

Model pregovaranje-mirenje-arbitraža

Gotovo 100 godina nakon saveza u 1901. godini, Komonvelt Australije je radio s modelom propisa o radnom mjestu na principu pregovaranje-mirenje-arbitraža. Činjenica da bi se u načelu gotovo svaka vrsta spora na radnom mjestu, bilo u javnom ili privatnom sektoru, mogla dostaviti sudu koji ima ovlaštenja za obavezno mirenje i arbitražu, sa sobom je povlačila brojne specifične posljedice. To je značilo da je razlika između sporova o interesima i pravima bila u velikoj mjeri akademska, da su se sve industrijske akcije smatrale nepravilnim, te da se razvio gotovo jedinstven sistem pregovora podržan mirenjem / arbitražom.



Dok funkcija australijske Komisije za mirenje i arbitražu¹⁵⁰ možda privlači najviše pažnje javnosti, većina sporova koja joj je dostavljena je zapravo riješena mirenjem. Čak i ova karakteristika je prikrila ono što je možda bio najveći uticaj Komisije, naime njena promocija temeljnog pregovaračkog procesa na relaciji poslodavac-sindikat:

“

Na temelju... izvornog Zakona, jasno je da je primarna funkcija zakonodavstva i suda kojeg je osnovala, bila ta da se zaposlenici i poslodavci podstaknu na postizanje sporazuma kroz pregovore. Ako nije predstojao ugovor, sud je mogao izvršavati svoju funkciju kao posrednik kako bi stranama pomogao da se prijateljski dogovore. Ako to ne bi urodilo sporazumom, sud je tada mogao da izvršava svoje funkcije arbitra i odluči presudom o preostalom zahtjevu iz spora. [Namjera] osnivača je jasna. Direktno pregovore između strana trebalo je podsticati, čak i ako je to značilo da je trebalo pozvati miritelja da pomogne u postizanju dogovora tokom procesa. Arbitraža je trebala da bude posljednji izbor u slučaju da sve ostalo nije uspjelo.¹⁵¹

Mirenje je povremeno uključivalo davanje preporuka u okolnostima gdje su se strane efektivno dogovorile da će poštivati preporuke.¹⁵²

Australijski primjer uistinu pokazuje kako se mirenje i arbitraža mogu koristiti da unaprijede procese pregovaranja.

150 Početni naziv je bio *Sud za mirenje i arbitražu Komonvelta*, a nakon 1956. godine *Komisija za mirenje i arbitražu Komonvelta*, nakon toga *Australijska komisija za mirenje i arbitražu*, potom *Australijska komisija za industrijske odnose* i sada (s manje obavezujućim ovlaštenjima) *Pravedan rad Australije*.

151 R. Mclelland: "Towards collective bargaining: A critical analysis of trends", u *Journal of Industrial Relations* (Sydney, Australian Labour and Employment Relations Association, 1976) Gl. 18, Br. 4, str. 391, citiran i dalje razmatran od strane W. Creighton, W. Ford, and R. Mitchell: *Labour law*, second edition (Sydney, The Law Book Company, 1994), str. 579–610.

152 Pogledati na primjer odluku državnog (naspram saveznog) tribunala u *Minister of Industrial Relations. BHP Steel Limited 7 others*, (NSWIRC 8095) 13.5.2002.

Posredovanje u sporovima o pravima

Dok je primarni naglasak u ovom priručniku na posredovanju u kontekstu sporova o interesima, to je opcija koja se također može koristiti za uspjeh u sporovima o pravima, kako pojedinačnim tako i kolektivnim.¹⁵³

U slučaju sporova o interesima, obično je priviđenje industrijske akcije ono što posredniku daje moćno sredstvo za ubjeđivanje. U sporovima o pravima, nagodba pred sudom ili arbitražom je konačno rješenje. U tim slučajevima, mogućnost gubitka kontrole, izrečene odluke i značajno pitanje zakonskih rokova daju dodatni uticaj posredovanju.¹⁵⁴ Temeljno obrazloženje za posredovanje je da rezultati ostvareni pregovaranjem prevazilaze sve druge i da je često posrednik taj koji može pomoći u preusmjeravanju fokusa strana na formulu za produktivne razgovore.

153 Pogledati A. Zack: "Conciliation of labor court disputes", u *Comparative Labor Law and Policy Journal* (Champaign, IL, University of Illinois College of Law and the United States Branch of the International Society for Labor Law and Social Security, 2005) Gl. 26, Br. 3, i A. Gladstone, "Settlement of disputes over rights", u R. Blanpain, (ed.): *Comparative labour law and industrial relations in industrialized market economies* (The Hague, Kluwer, 2007), str. 692.

154 Sljedeći ciljevi sistema alternativnog rješavanja radnih sporova su spomenuti u literaturi: ublažavanje prenatrpanosti sudova i smanjenje troškova i kašnjenja; unapređenje učešća zajednice u procesu rješavanja sporova; omogućavanje pristupa pravdi i pružanje učinkovitijih rješenja sporova S. Goldberg, E. Green and F. Sander: *Dispute Resolution* (New York, Little, Brown and Co., 1985). "Procesi poput posredovanja i arbitraže se pojačano koriste u zadnje tri decenije kroz bavljenje raznim sporovima u zemljama širom svijeta, jer su pomogli u ublažavanju pritiska na preopterećeni sudski sistem i omogućili mjerodavniji forum za rješavanje sporova. ADR je zadnjih godina bio široko prihvaćen u javnosti i pravnoj profesiji, a mnogi pravni sistemi traže od sudova da podstaknu i omoguće korištenje građanskog posredništva. Neki sudovi zapravo sada zahtijevaju od strana da se okrenu nekoj vrsti ADR-a, mirenju ili medijaciji, prije nego što dozvole saslušanje tih slučajeva. U nekim zemljama je predsudsko mirenje na sudovima obavezno prije donošenja presude. ADR je pronašao simpatizere među parničarima i korisnicima parnica u mnogim zemljama s običajnim pravom, a u porastu je u sistemima građanskog pravosuđa širom svijeta. ADR procesi se u SAD-u sada smatraju ravnim sudskim postupcima i dijelom sistema građanskog pravosuđa." F. Steadman: *Handbook on Alternative Labour Dispute Resolution*, (Turin, International Training Centre of the ILO, 2011), str. 11–12.



Nekoliko zemalja sada obavezuju na posredovanje kao pret-hodnika svih prava koje odredi arbitar ili sud, i možda je u obla-sti neosnovanog otkaza ta tehnika dala svoje najbolje rezultate.

Zakoni o kolektivnom pregovaranju u mnogim zemljama na-meću obavezne mehanizme nagodbe kada god dođe do zastoja, kao što je prikazano u sljedećoj tabeli evropskih sistema rješa-vanja sporova u javnoj službi:

Tablica 2 Obavezno rješavanje sporova

Bugarska	Samo u javnom sektoru
Kipar	Posredovanje nakon kolapsa dijaloga socijalnih partnera
Danska	I mirenje i arbitraža su obavezni, ako postoji spor
Estonija	Ako nije moguće riješiti spor, mora se uputiti jav-nom miritelju, sindikatu i sudovima
Finska	Dužnost uključivanja u posredovanje, ako ne dođe do sporazuma
Grčka	Određeni javni sektori
Latvija	Nije posebno utemeljeno na zakonu, ali mirenje je standard
Litvanija	Mora dostaviti neriješene sporove Komisiji za mi-renje
Malta	Ako dođe do zastoja u pregovaranju
Holandija	Samo u određenim sektorima javne radne snage
Rumunija	Mirenje, posredovanje i arbitraža
Slovačka	Posredovanje
Španija	U slučaju javnih službi
Švedska	Posredovanje može biti obavezno ili dobrovoljno

26. Utvrđivanje činjeničnog stanja

U procesu kolektivnog pregovaranja viši nivoi racionalnosti su uvijek poželjni, naročito u trenucima zastoja. Kada se strane bore da postignu sporazum i dio problema izvire iz sukoba u vezi s podacima ili stavovima o pravednosti i dostupnosti, jedan od načina ubrizgavanja veće objektivnosti je da se zatraži utvrđivanje činjeničnog stanja od strane treće osobe, koja bi potom pregovarače upoznala s preporukama.

Dok osoba koja utvrđuje činjenično stanje nema moć odlučivanja, smatra se da će nezavisnost, stručnost i – idealno – težina koju nosi ta funkcija biti vrlo uvjerljivi, čime bi se strane izložile značajnom moralnom pritisku u svrhu poštivanja, ili još bolje, usvajanja odgovarajućih preporuka. U najmanju ruku, uvođenje preporuka ima za cilj da se stranama pojasne pitanja, čime se smanjuje obim bilo kojeg sukoba u vezi s podacima. Javno mnijenje također može odigrati ulogu, ukoliko bi se jednoj strani dopustilo da objavi preporuke osobe koja je utvrdila činjenično stanje, ukoliko druga strana odbije da je prihvati.

Utvrđivanje činjeničnog stanja je pristup zapažen u nekoliko država u Sjedinjenim Državama u područjima javnog sektora poput obrazovanja. Da bi bio uspješan, nužno je da osoba koja utvrđuje činjenično stanje ima spreman pristup relevantnim komparativnim podacima, što zauzvrat znači da odgovarajuće javne evidencije treba da budu na raspolaganju.

Metod također ima svoje slabosti. Standardna kritika je da se stranama može uslovljavati oslanjanje na input neutralne strane, čime se ukidaju neke njihove dužnosti kada je u pitanju zajedničko pregovaranje. Opet, preporuke same po sebi ne donose konačnost, a odbacivanje neutralnih preporuka može privući optužbe za nedobronamjerno djelovanje.¹⁵⁵ Ipak, utvrđivanje činjeničnog stanja može odigrati konstruktivnu ulogu u rješa-

¹⁵⁵ Pogledati dalje T. Kochan: *Collective bargaining and industrial relations* (Toronto, Irwin, 1980) and E. Ries: *The effects of fact finding and final-offer issue-by-issue interest to arbitration on teachers' wages, fringe benefits and language provisions* (monograph, 1992).



vanju sporova, i u konačnici ono bi moglo da bude dostupno kao dobrovoljna opcija.

Rana neutralna procjena – alternativa utvrđivanju činjeničnog stanja

- Rana neutralna procjena (RNP) je preliminarna procjena činjenica, dokaza ili pravne osnovanosti. Ovaj proces je osmišljen, kako bi poslužio kao osnova za dalje i potpunije pregovore, ili u najmanju ruku, da pomogne stranama da izbjegnu daljnje nepotrebne faze u parnici.
- Strane imenuju nezavisnu osobu koja izražava mišljenje o osnovanosti pitanja koje su one navele. To je neobavezujuće mišljenje, ali koje daje nepristrasnu procjenu relativnih pozicija i smjernice o mogućem ishodu ukoliko bi se slučaj iznio pred sud.
- Rana neutralna procjena ima za cilj da podstakne strane da bolje shvate vlastitu poziciju u vezi s mjerilima koja se koriste za rješavanje sporova, omogućavanjem foruma na kojem strane predstavljaju svoj slučaj i dobijaju nezavisnu, neutralnu procjenu mogućeg ishoda.

Izvor: P. Teague: Dispute resolution, employment relations and public policy in the Republic of Ireland, Prezentacija urađena za MOR, 2008.

27. Arbitraža

Arbitraža se može smatrati “sljedećim korakom” koji proizilazi iz posredovanja u lancu rješavanja sporova. U dobrovoljnoj arbitraži strane u sporu, smatrajući da vlastitim naporima neće otkloniti zastoje, dobrovoljno pristaju da pitanja koja ih razdvajaju iznesu nezavisnoj trećoj strani. Arbitar je ovlašten ugovorom (činom dostavljanja arbitraži, koji se može obuhvatiti širim kolektivnim ugovorom) ili zakonom da razmotri dokaze i argumente, a zatim izradi konačno i obavezujuće rješenje o predmetu spora.¹⁵⁶

¹⁵⁶ Pogledati stav 6 Preporuke o dobrovoljnom mirenju i arbitraži, 92 iz 1951. god.: “Ako je spor predat na arbitražu za finalnu nagodbu uz saglasnost svih dotičnih strana, potomje treba biti podstaknuto, kako bi se uzdržali od štrajkova i zaključavanja dok je arbitražni postupak u toku i kako bi se prihvatila arbitražna odluka.”

U (ekonomskim) sporovima o interesima mogu se utvrditi dva načina arbitriranja. Standardnim načinom se arbitru daje potpuna sloboda (ovlaštenja) kada je u pitanju određivanje plaća na primjer, ali samo pod uslovom da je odluka racionalna, potkrijepljena dokazima i donesena u okviru zadatka arbitra. Odluka često predstavlja kompromis između zahtjeva sindikata i ponude poslodavca. Ako strane steknu uvjerenje da će arbitar vjerovatno izvući prosjek oba zahtjeva, one mogu doći u iskušenje da pre naglase svoje pozicije, kako u pregovorima, tako i u samom arbitražnom procesu. Oba događaja ometaju postizanje nagodbe na dobrovoljnoj osnovi.

Da bi se ova tendencija suzbila, koncipiran je alternativni način arbitriranja “završne ponude”. Ovdje se arbitru sugerira da ne uzima prosjek dva iznosa, nego da usvoji ili zahtjev sindikata ili poslodavčevu ponudu. Ukoliko jedna strana ide u krajnost, a druga je umjerena, arbitar će se vjerovatno odlučiti za ovu drugu. Obje strane su svjesne toga i zato ih sam proces tjera da budu umjerenije u svojim zahtjevima, čime se zatvara jaz među njima. Umjerene pozicije čine arbitrov zadatak malo lakšim, a ponekad čak i navedu strane da se vrate svom neposrednom procesu pregovaranja, kako bi postigle dogovor.

Završna ponuda arbitraže može da sadrži dva aranžmana. U prvom, arbitar je vođen zadatkom da odabere *cijeli* paket koji je predložila jedna ili druga strana. U drugom se od arbitra traži da odlučuje o svakoj stavci pojedinačno, po mogućnosti odbačanjem prijedloga sindikata u vezi s jednom stavkom, a zatim prijedloga poslodavca u vezi s drugom stavkom, i tako dalje.¹⁵⁷

157 Neke države u Sjedinjenim Državama su usvojile standardne modele arbitraže, a druge varijantu finalne ponude. Tako su na primjer interesni sporovi školskih nastavnika u Konektikatu predmet arbitraže finalne ponude za cijeli paket, dok Ajova koristi arbitražu finalne ponude na osnovu principa pitanje po pitanje. Pogledati J. Fossum: *Labor relations: Development, structure, process*, 8th edition (New York, McGraw-Hill, 2002). Za diskusije o odlikama dva pristupa, pogledati E. Edelman and D. Mitchell: *Dealing with public sector labor disputes: An alternative approach for California*, <http://www.spa.ucla.edu/calpolicy/files05/CPO-MTAp.pdf> (pregledano 27.10.2011.). Njihov zaključak (na 157): “Dovoljno je reći da se model arbitara, koji mehanički dijele razlike bez pravila o tome šta bi bila razumna nagodba, čini naivnim. Dokazi također ne pokazuju da arbitraža ima značajno nezavisan efekt na stvarne ishode – iako sama sindikalizacija ima sklonost povećanja plaća. Važna stvar za javnu politiku je ta da postoji više od jednog modela interesnih arbitraža. Bilo da su propisane zakonom ili dobrovoljno izabrane od strana, kreatori politika ili strane mogu izabrati verziju s kojom se najbolje osjećaju.”



Iako konačna arbitražna ponuda predstavlja kasniji razvoj konvencionalne arbitraže, ona se u najboljem slučaju smatra promjenom ustaljenog načina rada, koja se može koristiti samo ako se radi o namjerno napravljenim izuzecima. Praktičari koji poznaju oba sistema općenito smatraju da je mudrija ustaljena praksa.

Kao opće pravilo, odluka arbitra se ne može žalbom osporavati pred formalnim pravnim sistemom.¹⁵⁸ Iako se osnove odluke ne mogu pobijati pred redovnim sudovima, bilo bi normalno da se eventualno preispita arbitražni postupak ili rezultat na temelju nekih očitih nepravilnosti¹⁵⁹ ili nezakonitosti.¹⁶⁰

Arbitraža je alternativa upotrebi moći kao metode za razbijanje inače tvrdoglavih zastoja u pregovaranju, i često je sve strane smatraju poželjnom i racionalnom alternativom.¹⁶¹

Dok se dobrovoljna arbitraža može koristiti za cijeli spor, ona je često djelotvornija kada je strane koriste selektivnije, na primjer za rješavanje samo određenih elemenata šireg pitanja.

Legitimnost procesa dobrovoljne arbitraže i s tim u vezi prihvatljivost njenih rezultata općenito se ne dovodi u pitanje, upravo zato što je opcija zajednički dogovorena. Njen dobrovoljni karakter znači da, za razliku od obavezne arbitraže (pogledati niže u tekstu), opasnost od zastrašujućeg uticaja na temeljni proces pregovaranja ne bi trebala lako da se desi.

158 Iako same strane nekada predvide interni žalbeni postupak.

159 Poput arbitrovog propusta da strani pruži odgovarajuću mogućnost da iznese svoje stavove.

160 Kada arbitar donosi odluku koja izlazi iz okvira ovlaštenja predviđenih u njegovom zadatku ili kada time vrijeđa javne politike.

161 Slavnim riječima Henry Bournes Higgins-a, drugog predsjednika federalnog radnog suda u Australiji (od 1907. do 1921. god.): "Proces mirenja s arbitražom u pozadini je zamjena za nepristojan i barbarski postupak štrajka i zaključavanja. Razlog je premještanje sile; moć države je da sprovede mir među industrijskim borcima kao i među ostalim boricima; a sve u interesu javnosti."

Dobrovoljna arbitraža je metod rješavanja sporova koji zadovoljava ciljeve i interese člana 8. Konvencije 151.¹⁶²

28. Med-arb

Spojeni ili direktno povezani dvofazni proces posredovanja praćen arbitražom (med-arb) je zapažen u mnogim sistemima širom privatnog i javnog sektora. Blizina dva procesa daje rezultate i po pitanju ekonomske efikasnosti i efikasnosti nagodbe, te praktičari i korisnici općenito daju podršku ovoj inovaciji. Postoje međutim neke stručne sumnje u vezi modela koji istom pojedincu omogućavaju da obavlja i posredničku i arbitražnu ulogu. Prigovor se sastoji u tome da najbolje posredovanje zahtijeva iskreno otkrivanje, te da će se strane osjećati skućeno pred posrednikom koji se poslije, u slučaju da se spor ne riješi, može pojaviti u ulozi arbitra. Međutim, u praksi sistema koji omogućavaju dvostruku ulogu izgleda da ova kombinacija ne ugrožava rješavanje spora.¹⁶³

Med-arb proces može različitim stručnjacima povjeriti svaku ulogu, čime se omogućava potpuna kontrola nad procesima. U zavisnosti od prirode problema, obima pitanja i raspoloživih resursa, države mogu da osmisle proces s više pristupa, tako da se u slučaju neuspjelog posredovanja, predmet može odmah uputiti na arbitražu.

Med-arb (ili mir-arb) se s velikim uspjehom koristio u Južnoj Africi kako u vezi s tumačenjem kolektivnih ugovora, tako i sporova nastalih u vezi s otpuštanjem.¹⁶⁴ On se koristi u Australiji u više radnih okruženja javnog i privatnog sektora.

162 Pogledati ILO: *Freedom of association and collective bargaining* (Geneva, 1994), str. 256. Također, prema mišljenju MOR-a kao što su definirala nadzorna tijela, arbitraža treba da bude dobrovoljna i da je vrši neutralno tijelo, kao što je sud ili drugo nezavisno tijelo: ILO: *Improving judicial mechanisms for settling labour disputes in Bulgaria*, Report on the High-Level Tripartite Conference, Sofia, 5 May 2006 (Budapest, 2006.).

163 Za kritiku složene uloge, pogledati A. Zack: "Conciliation of labor court disputes", u *Comparative Labor Law and Policy Journal* (Champaign, IL, University of Illinois College of Law and the United States Branch of the International Society for Labor Law and Social Security, 2005), Gl. 26, Br. 3, str. 408–10.

164 Pogledati Član 191 Zakona o radnim odnosima iz 1995.



U državi Novi Južni Vels, sporovi radnika u vezi s naknadama se prvo rješavaju mirenjem, obično kroz telefonsku konferenciju, a zatim, ako se pitanja ne riješe, putem arbitraže. Sličan postupak je usvojio australijski Zakon o pravednom radu u vezi sa slučajevima neopravdanog otkaza. U Novom Južnom Velsu, mjerodavne zakonske odredbe u vezi s naknadom radnika ilustruju opću namjeru da se promovira neformalnost, fleksibilnost i ekspeditivnost u rješavanju sporova:

Postupak pred Komisijom

- (1) Postupke koji se pred Komisijom vode u vezi bilo kojeg pitanja treba da se vode sa što manje formalnosti i procedura u mjeri u kojoj to dozvoljava valjano razmatranje predmeta.
- (2) Komisija nije vezana pravilima koji se odnose na dokaze, ali se može informirati o bilo kojem pitanju na način koji Komisija smatra primjerenim i u mjeri u kojoj je to dozvoljeno valjanim razmatranjem predmeta pred Komisijom.
- (3) Komisija treba da postupi ravnopravno, savjesno i da se bavi suštinskim karakteristikama predmeta, a da se pri tome ne opterećuje procedurama ili zakonskim formama.
- (4) Nema potrebe da se postupci vode kroz formalne rasprave i mogu se voditi putem konferencije dvije strane, uključujući i konferenciju na kojoj strane (ili neke od njih) učestvuju telefonskim putem, putem televizije zatvorenog kruga ili na drugi način.
- (5) Na osnovu općih smjernica predsjednika, Komisija može održati konferenciju sa svim prisutnim relevantnim stranama i relevantnim stručnjacima, odnosno odvojenu konferenciju sa samo nekim od njih.
- (6) Ukoliko Komisija smatra da raspolaže s dovoljno informacija u pogledu postupka, ona može obavljati funkcije u smislu ovog zakona i bez održavanja konferencije ili formalne rasprave u vezi s postupcima.

355 Arbitar koji pokušava mirenje

- (1) Komisija koju je uspostavio arbitar ne treba da donosi odluku ili na drugi način utvrđuje spor koji je upućen na utvrđivanje Komisiji, a da arbitar prehodno nije uložio najveće napore da strane u sporu dovede do nagodbe, koja je prihvatljiva za sve strane.
- (2) Neće se prihvatiti nijedan prigovor u vezi s donošenjem odluke ili utvrđivanjem spora od strane arbitra, a kojim se prigovara da arbitar prethodno nije uložio najveće napore da strane u sporu dovede do nagodbe.¹⁶⁵

Glavni kolektivni ugovor koji pokriva nekoliko desetina hiljada radnika u javnom sektoru u pokrajini Ontario, Kanada, ima posebno jezgrovitu med-arb formulaciju koja obuhvata sve sporove koji proizilaze iz tumačenja i primjene ugovora, kao i drugih prigovora. Na osnovu saglasnosti postupak se može proširiti i na otkaz, seksualno uznemiravanje i predmete koji se odnose na ljudska prava. Mjerodavne odredbe glase:

Postupak posredovanja/arbitraže

“

22.16.1 Svi prigovori se podnose jednom posredniku/arbitru putem [Odbora za rješavanje prigovora] u svrhu rješavanja prigovora na ekspeditivan i neformalni način.

“

22.16.2 Medijator arbitar nastoji da pomogne stranama da prigovor riješe putem posredovanja. Ako su strane u stanju da prigovore riješe medijacijom, posrednik /arbitar odlučuje o prigovoru arbitražom. Pri odlučivanju o prigovoru arbitražom, posrednik/arbitar može da ograniči prirodu i opseg dokaza, te može da nametne takve uslove koje on ili ona smatra primjerenim. Posrednik/arbitar donosi odluku u roku od pet (5) dana nakon završetka postupka, osim ako se strane ne dogovore drukčije.

165 Pogledati članove 354–5 Zakona o upravljanju povredama na radnom mjestu i kompenzaciji radnika iz 1998.



29. Obavezna arbitraža

Budući da obavezna arbitraža može uskratiti vitalnost i jednakost pregovaračkom procesu, istoj se mora pristupiti s oprezom. Ona se obično nameće na osnovu zakona ili putem administrativne odluke, kada je očito da strane ne mogu izaći iz slijepe ulice bez intervencije vlasti ili kada je štrajk premašio unaprijed utvrđeni vremenski okvir.¹⁶⁶ U vezi sa arbitražom koju nameću vlasti, Odbor stručnjaka za primjenu konvencija i preporuka je izjavio da se takve intervencije ne mogu lako pomiriti s načelom dobrovoljnog pregovaranja, koji je utvrđen članom 4. Konvencije br. 98.¹⁶⁷ Na primjer, Peru je ukinuo obaveznu arbitražu i opozvao odredbe kojima se efektivno zabranjuje štrajk u “osnovnim javnim djelatnostima.”¹⁶⁸

Nadzorna tijela MOR-a su izjavila da će obavezna arbitraža koju treća strana nameće stranama u sporu, npr. javne vlasti u slučaju kolektivnog spora, predstavljati kršenje međunarodnih standarda rada. Međutim, nadzorna tijela MOR-a su priznala upotrebu obavezne arbitraže, naročito kad je njen model proizvod saglasnosti strana. To se može vidjeti u slučaju štrajkačkih akcija u osnovnim djelatnostima, koje su definirane u okviru podnaslova *Zabrane i ograničenja industrijskih akcija u slučaju ključnog osoblja i osnovnih djelatnosti*.¹⁶⁹ Također se može izreći u slučaju nacionalnog vanrednog stanja ili kada uključuje državne službenike koji vrše ovlaštenja u ime države.¹⁷⁰ Važno upozorenje u tom kontekstu je da bi arbitražu trebala vo-

166 B. Gernigon, A. Odero and H. Guido: *ILO principles concerning collective bargaining*, *International Labour Review* (Geneva, ILO, 2000), Gl. 139, Br. 1, str. 44.

167 Pogledati ILO: *Freedom of association and collective bargaining* (Geneva, 1994), str. 258.

168 ILO: *Freedom of association in practice: Lessons learned*, International Labour Conference, 97th Session, 2008, str. 16.

169 ILO: *Improving judicial mechanisms for settling labour disputes in Bulgaria*, Report on the High-Level Tripartite Conference, Sofia, 5 May 2006 (Budapest, 2006), str. 5-6.

170 B. Gernigon, A. Odero and H. Guido, *ILO principles concerning collective bargaining*, *International Labour Review* (Geneva, ILO, 2000), Gl. 139, Br. 1, str. 44.

diti nezavisna tijela i strane kojima je dopušteno da učestvuju u svim fazama arbitražnog postupka.¹⁷¹

Takav primjer se može naći u Norveškoj, gdje viši državni službenici nemaju zakonsko pravo da učestvuju u industrijskoj akciji. Oni imaju pregovaračka prava putem istih sindikata koji predstavljaju ostale državne radnike, ali o njihovim posebnim kolektivnim uslovima zaposlenja odlučuje obavezna arbitraža kao posljednji izbor, ukoliko pregovori ne uspiju.¹⁷²



© ILO/M.Crozet

171 ILO: *Improving judicial mechanisms for settling labour disputes in Bulgaria*, Report on the High-Level Tripartite Conference, Sofia, 5 May 2006 (Budapest, 2006), str. 5-6.

172 Pogledati T. Stokke and A. Seip: "Collective dispute resolution in the public sector: The Nordic countries compared", u *Journal of Industrial Relations* (Sydney, Australian Labour and Employment Relations Association, 2008), Gl. 60, Br. 4, str. 564.



S obzirom da troškovi industrijske akcije mogu biti previsoki, zakonodavci mogu odlučiti da ograniče ili zabrane takvo djelovanje u kritičnim područjima javne službe. U državi Vašington u SAD-u, obavezna arbitraža pokriva policiju, vatrogasce i zaposlenike javnog prijevoza, čijim su uslugama obuhvaćene velike grupe stanovništva. Prema mišljenju države te tri grupe pružaju najosnovnije usluge, te se obavezna arbitraža smatra najvećim podsticajem za odustajanje od proglašenja štrajka. Prema zakonu, arbitar mora uporediti ponude strana u kolektivnim ugovorima u geografskim područjima sa sličnim nadležnostima. Naredbom da se zaposlenici izjednače sa svojim kolegama u sličnim geografskim područjima, zakon ima za cilj da zaštiti zaposlenika od prijedloga koji uključuju niži životni standard od već ostvarenog. Obavezna arbitraža se pokazala tako popularnom, da je zbog toga nedavno odobrena zaposlenicima koji se brinu za pacijente u domovima za njegu i zaposlenicima koji rade na rukovanju i održavanju u agencijama koje zajedno posluju u komercijalnim nuklearnim elektranama.¹⁷³

Međutim, svođenjem pregovaranja samo na podnošenje žalbi radnici se velikim dijelom dovode u nepovoljan položaj, te se stoga obavezna arbitraža u takvim slučajevima često zamjenjuje s konačnim prekidom zastoja. Obavezna arbitraža podrazumijeva arbitražu koju nameće zakon ili vlasti na vlastitu inicijativu ili kao reakcija na zahtjev jedne strane – a ne svih strana – u sporu.¹⁷⁴

Dobar primjer razmatranja dotičnih politika je prikazan u članu 1. *Zakona o obaveznoj arbitraži u radnim sporovima u policiji i vatrogasnim odjeljenjima broj 312 iz 1969. g. države Mičigen u Sjedinjenim Državama:*

173 C. Carrión-Crespo and A. Santos Bayrón: *The impact of mediation on the use of labour arbitration in the public services: Comparison between the State of Washington and Puerto Rico*, prezentacija predstavljena na drugom međunarodnom kongresu o mehanizmima za alternativno rješavanje sporova, San Juan, Portoriko (2006) (na španskom).

174 Pogledati ILO: *Freedom of association and collective bargaining* (Geneva, 1994), str. 256.



Javna politika ove države je da se javnoj policiji i vatrogasnim odjeljenjima, gdje zakon zabranjuje pravo zaposlenika na štrajk, treba omogućiti alternativni, brz, djelotvoran i obavezujući postupak za rješavanje sporova za visoki moral takvih zaposlenika i efikasan rad takvih odjeljenja, te će se u tu svrhu slobodno tumačiti odredbe ovog zakona koje obezbjeđuju obaveznu arbitražu.

U sistemima koje karakteriše učešće i pristanak učesnika, arbitraža se ne pojavljuje da bi otupila pregovaranje, već prije da bi zatvorila proces na prihvatljive načine. U nordijskim zemljama se arbitraža u oblicima koji se kreću od dobrovoljnog kroz “one pod pritiskom” do obaveznih, pojavljuje kao pomagalo, koja se pažljivo koristi za finalizaciju otvorenih pitanja. I tako se u državnim sektorima Norveške i Švedske samo oko dva posto sporova obično rješava arbitražom. Korištenje arbitraže na općinskom nivou gotovo da i ne postoji, uglavnom zbog nadzorne uloge sektorskih strana – koja lokalne strane može obavezati da se uključe u intenzivnu medijaciju –.¹⁷⁵

Potencijalna korist obavezne arbitraže je u tome što stranama i posrednicima dopušta da preispitaju prethodne odluke, kako bi se utvrdili realni parametri unutar kojih strane mogu da postave svoje najbolje alternative dogovorenog sporazuma (BATNA) i najgore alternative dogovorenog sporazuma (WATNA).

U tu svrhu korisni su jasni parametri u zakonu. Ako je sistem predvidljiv, to će odvratiti neozbiljne ili čudne prijedloge i može zapravo promovirati dogovorena rješenja sporova.

Dokaz iz Kanade i Sjedinjenih Država sugerira da obavezna arbitraža proizvodi rezultate slične uporedivim kolektivno dogovorenim ugovorima koji nisu bili predmet arbitraže. U Ontariju, prosječna godišnja stopa povećanja osnovne plaće za kolektivne ugovore koji su obuhvatali 200 ili više radnika u javnom sektoru od 1998. godine do juna 2009. godine je iznosila 2,5 posto u arbitriranim predmetima i 2,7 posto u predmetima koji nisu arbitrirani. (Prosječan broj obuhvaćenih ugovora je

175 Pogledati T. Stokke and A. Seip: “Collective dispute resolution in the public sector: The Nordic countries compared”, u *Journal of Industrial Relations* (Sydney, Australian Labour and Employment Relations Association, 2008), Gl. 60, Br. 4, str. 572.



iznosio 407 u prvom i 2.842 u drugom slučaju). Prosječna stopa osnovne plaće koja je ostvarena u privatnom sektoru u arbitriranim postupcima je bila ista: 2,5 posto.¹⁷⁶

Zaključci studije koja je upoređivala upotrebu interesne arbitraže za policiju i vatrogasce u državi Njujork od 1974. g. do 2007. g. su slični, što opet pokazuje da sistem zasnovan na učešću i pristanku može isporučiti prihvatljive rezultate. Prema sažetku publikacije:

“

[Autori] su pronašli da nije bilo štrajkova pod arbitražom, stope ovisnosti o arbitraži su značajno opale, učinkovitost posredovanja prije i za vrijeme arbitraže je ostala visoka, tripartitna struktura arbitraže i dalje je podsticala rasprave o mogućnostima za rješavanje među članovima arbitražnih panela, a povećanja plaća u sklopu arbitraže odgovara onima koji su dobrovoljno dogovoreni među stranama. Ekonometrijske procjene efekata interesne arbitraže o promjenama u vezi s plaćama u nacionalnom uzorku sugerira da se povećanja plaća u periodu od 1990. do 2000. godine u državama s arbitražom ne razlikuju znatno od onih u državama gdje posredovanje ili utvrđivanje činjeničnog stanja nije obavezno ili državama bez zakona o kolektivnom pregovaranju.¹⁷⁷

Svaki dobro uravnotežen zakon o arbitraži također otvara mogućnost proširenja ili nastavka pregovaranja, karakteristika koja je zapažena u odjeljcima 137 (2) i 144 (2) kanadskog *Zakona o radnim odnosima u javnoj službi iz 2003. godine*:

“

Kašnjenje

Predsjedavajući [Odbora za radne odnose u javnoj službi] može odgoditi osnivanje arbitražnog vijeća sve dok on ili ona ne bude uvjeren da je strana koja podnosi zahtjev dovoljno i ozbiljno pregovarala u pogledu pitanja u sporu.

176 Ministarstvo rada Ontarija, Informativne službe za kolektivno pregovaranje.

177 T. Kochan et al.: *The long-haul effects of interest arbitration: The case of New York State's Taylor Law*, Working paper No. 90 (Ithaca, NY, Cornell University ILR School, 2009).



Naknadni sporazum

Ako prije donošenja arbitražne odluke strane postignu sporazum o nekom spornom pitanju upućenom arbitraži i isti uđe u kolektivni ugovor, smatra se da to pitanje nije bilo upućeno arbitražnom vijeću i s tim u vezi se ne može donijeti nikakva arbitražna odluka.

Član 7a Zakona o obaveznoj arbitraži u radnim sporovima u policijskim i vatrogasnim odjeljenjima, Zakona 312 države Mičigen iz 1969. godine govori o istom cilju politika:



U bilo kojem trenutku prije donošenja odluke predsjednik arbitražnog vijeća može uputiti spor stranama na dalje kolektivno pregovaranje za period ne duži od tri sedmice, ukoliko smatra da bi to bilo korisno ili od pomoći.

U jednom drugom poređenju arbitražnih procesa u javnom i privatnom sektoru u Sjedinjenim Državama, autori studije su konstatirali da se “osnovna pitanja upućena arbitraži u oba sektora čine veoma sličnim”, s menadžmentom koji “pobjeđuje” u većini predmeta: oko 63 posto u javnom sektoru i oko 70 posto u privatnom sektoru.¹⁷⁸ Među predmetima disciplinskog tipa, gotovo dvostruko više predmeta vezanih za prestanak je došlo iz privatnog sektora u odnosu na javni (30 posto naspram 18 posto). Objašnjenje koje je dato u pogledu ovog odstupanja je da se u javnom sektoru primjenjuju nekonvencionalnije metode rješavanja sporova.¹⁷⁹

178 D. Mesch and O. Shamayeva: “Arbitration in practice: A profile of public sector arbitration cases”, u *Public Personnel Management* (Alexandria, VA, International Public Management Association for Human Resources, 1996), Gl. 25, Br. 1, str. 119.

179 Mesch and Shamayeva, op. cit., str. 130.



Zbog eventualnog štetnog uticaja na budžetske politike i sposobnosti reakcije, neki sistemi radnih odnosa podvrgavaju meritum odluke nezavisnog arbitra jednoj vrsti političkog preispitivanja. Relevantno južnoafričko zakonodavstvo na primjer, propisuje sljedeće:



Svaka arbitražna odluka ... donesena u ime države i koja proizvodi finansijske posljedice za državu postaje obavezujuća:

- (a) 14 dana od dana donošenja, osim ako ministar u tom roku nije odluku proslijedio parlamentu, ili
- (b) 14 dana nakon datuma donošenja odluke, osim ako parlament nije donio rezoluciju o neobaveznosti odluke.

Ako parlament donese rezoluciju da odluka nije obavezujuća, spor se mora vratiti Komisiji na daljnje mirenje između strana u sporu, a ako to ne uspije, svaka strana u sporu može zatražiti od Komisije da arbitrira.¹⁸⁰

Kanadsko zakonodavstvo u javnom sektoru, iako ostavlja otvorenim pitanje novčanog iznosa, obavezuje svaku arbitražnu odluku da ostavi netaknutim svaki zakonom određeni uslov zaposlenja i organizaciju službe. Član 150 *Zakona o radnim odnosima u javnoj službi iz 2003. godine* glasi:



Odluka koja se ne provodi putem zakonodavstva

- (1) Arbitražna odluka ne može, posredno ili neposredno, izmijeniti ili ukloniti bilo koji postojeći pojam ili uslov zaposlenja, odnosno utvrditi novi termin ili uslov zaposlenja ako:
 - (a) bi to zahtijevalo donošenje ili izmjene bilo kojeg zakona od strane parlamenta, osim u svrhu prisvajanja novca potrebnog za provedbu uslova;
 - (b) ...;

¹⁸⁰ Član 74 Zakona o radnim odnosima 66 iz 1995.

- (c) se uslov odnosi na standarde, postupke ili procese koji uređuju imenovanje, ocjenjivanje, napredovanje, raspoređivanje, odbijanje probnog rada ili otpuštanje zaposlenika;
- (d) ...; ili
- (e) bi time uticali na organizaciju javne službe ili raspoređivanje dužnosti, i klasifikaciju osoba zaposlenih u javnim službama, položaj i osobe zaposlene u javnim službama.

U državi Vašington u Sjedinjenim Državama, od državne vlade se traži da nastavi s pregovaranjem ako odluči da zakonodavcu nadležnom za finansije ne dostavi arbitražnu odluku. To je zato što obaveza na pregovaranje ostaje sve dok se ne postigne dogovor.

ADR u zaposlenju: Islamski presedani i paralele

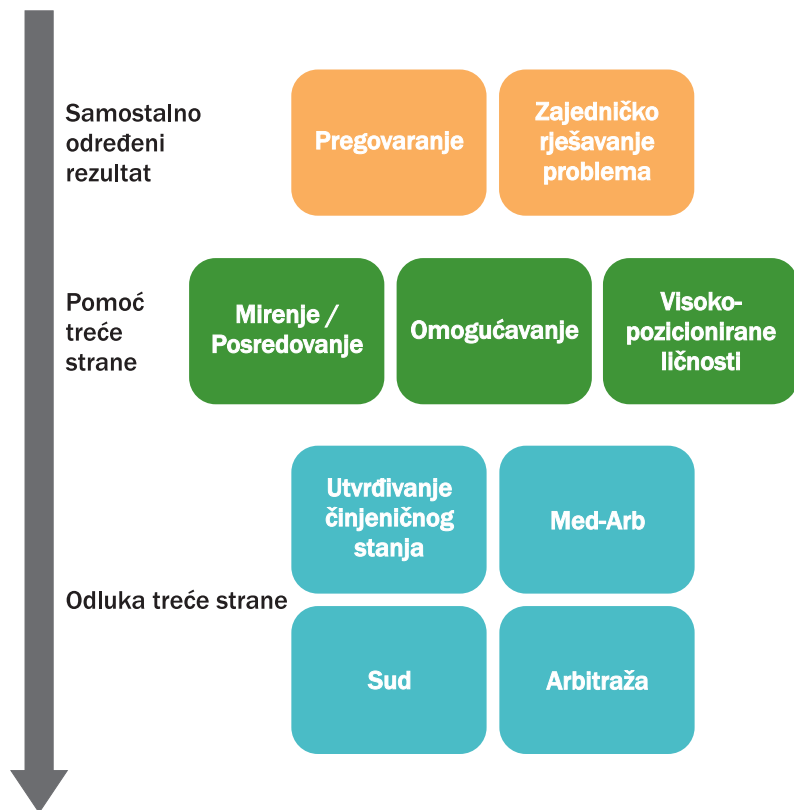
“ADR nije zapadni koncept, niti djelo koje je nastalo posljednjih nekoliko decenija. U stvari, osnovni pojam prijateljskog rješavanja bio je poznat svakoj civilizaciji u prošlosti, uključujući i islamu.

“... Islam otkriva postojanje najmanje pet ADR procesa: 9 (i) Sulh, koji se može grubo prevesti kao pregovor, posredovanje / mirenje, odnosno kompromis akcije, Tahkim, grubo preveden kao arbitraž; kombinaciju Sulh i Tahkim možemo nazvati Med-Arb; (iv) Muhtasib, koji je u modernom smislu poznat kao ombudsmen; i (v) Fatawa od Muftis ili vještačenje.”¹

¹ KH Hassam: “Mehanizmi za rješavanje sporova u vezi zaposlenja iz islamske perspektive”, *Arab Law Quarterly* (Leiden, Netherlands, Brill, 2006), Gl. 20, broj 2, str. 181–182.



Od procesa zasnovanih na konsenzusu do mehanizama za rješavanje problema zasnovanih na trećoj strani: *kontinuum*



30. Industrijska akcija

Industrijska akcija (što podrazumijeva sve oblike zaustavljanja, usporavanja i prestanka rada, uključujući u slučaju poslodavaca i jednostranu promjenu uslova zaposlenja) obično se smatra sastavnim dijelom sistema kolektivnog pregovaranja, a kao opća izjava vrijedi također za radne odnose u javnom sektoru. U konačnici, cijene utvrđene na tržištu rada se prilično zasnivaju na političkoj, društvenoj i tržišnoj moći aktera koja su oni sposobni da nose. Izražavanje moći je kombinacija mnogih društvenih faktora kao što su pravila zajednice, ekonomska ograničenja i zakonodavstvo.

Industrijska akcija, prijetnja industrijskom akcijom, igra ključnu ulogu u djelotvornom procesu pregovaranja. Kada je potrebno da se pomire suprotstavljeni interesi saznanje da druga strana ima sposobnost i pravo da obnaša moć pomaže pregovaraču da se fokusira. To ih obavezuje da ozbiljno shvate drugu stranu i postignu kompromisno rješenje. U ovom značajnom smislu, industrijska akcija omogućava funkcioniranje kolektivnog pregovaranja. U nedavnim studijama je istaknuto da su plaće i sigurnost radnog mjesta i dalje glavni uzroci industrijskih sukoba. Takozvani “politički” štrajkovi su motivirani vladinim politikama, kao što su socijalno osiguranje, reforma radnog zakonodavstva i tako dalje.¹⁸¹

Međutim, industrijska akcija košta kako neposredne strane, tako i druge. To posebno vrijedi za javni sektor, u kojem će poremećaji u socijalnim službama gotovo uvijek uticati na širu zajednicu. U slučaju osnovnih javnih djelatnosti, prekid se jednostavno može smatrati neprihvatljivim.

Ova razmatranja nisu zaustavila mnoge zemlje koje su ostvarile izvanredan rezultat u rješavanju sporova – kao što su Norveška, Švedska, Danska i Finska – da održe pravo na štrajk, čak i u javnom sektoru.

181. ILO: *Freedom of association in practice: Lessons learned*, International Labour Conference, 97th Session, 2008, str. 14.



Stalna tema koja se provlači kroz ovaj priručnik je da inkluzivan i dobro strukturiran sistem kolektivnog pregovaranja nije samo vrijedno sredstvo, nego i najbolja zaštita od industrijskog sukoba kojeg je moguće izbjeći. Radnička grupa je na 64. zasjedanju Konferencija Međunarodne organizacije rada (1978.) ukazala da “naš krajnji cilj treba da bude uspostavljanje mehanizma osmišljenog tako da štrajk postane nepotreban kao sredstvo kojim obezbjeđujemo rješavanje samo naših problema...”.¹⁸² Raspon karakteristika dizajna može se ugraditi u sisteme pregovaranja kako bi se smanjila vjerovatnoća epizoda industrijske akcije. Međutim, čak i u najboljim sistemima, sukobi će se pojaviti, te se njima mora upravljati što je moguće mudrije. Ograničenja, pa čak i zabrane prava na štrajk, mogu biti opravdana u odgovarajućim kontekstima i tada ne bi kršila relevantne standarde Međunarodne organizacije rada.¹⁸³ Sada ćemo razmotriti te regulatorne pristupe i mehanizme.

Industrijska akcija kao posljednje utočište

Mnogi savremeni sistemi radnih odnosa zahtijevaju da strane ozbiljno i iscrpno pregovaraju, prije nego što se bilo koje pribjegavanje industrijskoj akciji bude smatralo legitimnim i zakonitim. U najvećem broju slučajeva, sistem pregovaranja s višestrukim mehanizmima povratka, koji dobro funkcionira, će uzrokovati minimalne industrijske poremećaje.

Osim toga, često se pojavljuje zahtjev da se svaka industrijska akcija odgodi, sve dok bilo kakvo dogovoreno ili obavezno posredovanje ne dobije također priliku da se pozabavi pitanjima. Na primjer, stav 4. Preporuke o dobrovoljnom mirenju i arbitraži, broj 92 iz 1951. godine navodi sljedeće: “Ako je spor upućen u postupak mirenja uz saglasnost svih zainteresiranih strana, one se trebaju podsticati na suzdržavanje od štrajkova i prestanka rada, sve dok traje proces mirenja.”

¹⁸² ILC, 64th Session, 1978: *Provisional Record*, str. 28/13.

¹⁸³ Pogledati općenito, ILO: *Freedom of association and collective bargaining* (Geneva, International Labour Office, 1994), Glava. V, “The right to strike”.

Većina sistema predviđa privremene mjere protiv izvršioca ako strane preduzmu industrijsku akciju, a da pri tom nisu izvršile svoju pravnu obavezu (zakonsku ili ugovornu) da prvo pregovaraju o pat pozicijama. U drugim se takve akcije mogu smatrati povredom obaveze pregovaranja u dobroj vjeri. U oba slučaja, sudovi ili tribunali obično su ovlašteni da spriječe akciju i odrede nastavak pregovora.

Najava štrajka

Čak i onda kada su svi pregovori i naponi na postizanju rješenja okončani, mnogi sistemi traže ne samo da se dostavi obavještenje kojim se najavljuje konkretan štrajk, već i da se da *dodatno obavještenje* u slučaju javnog sektora. Na primjer, u Južnoj Africi se traži najava industrijske akcije 48 sati ranije u slučaju industrijskih sporova u privatnom sektoru, ali kada je država poslodavac, štrajk je potrebno najaviti sedam dana ranije.¹⁸⁴

Nordijske zemlje također imaju posebna pravila o najavi štrajka u javnom sektoru. Djelimično kako bi se posredovanju pružila prava prilika za djelovanje, čak i onda kada se javnim vlastima daje upozorenje, u Norveškoj se signalizirane obustave rada mogu odgoditi najviše 21 dan u slučaju državnih i općinskih radnika. U Finskoj, Ministarstvo zapošljavanja i ekonomije može da odgodi planirani štrajk za najviše dvije sedmice na zahtjev uključenog miritelja ili Mirovnog odbora, ako bi štrajk imao uticaja na osnovne djelatnosti i proizveo nerazumnu štetu. Odgađanje od dodatnih sedam dana primjenjuje se u slučaju spora koji se odnosi na javne službenike.¹⁸⁵ Ova odgađanja omogućavaju stranama da istraže načine za postizanje sporazuma, bilo same ili uz pomoć trećih strana.

184 Pogledati Član 64 Zakona o radnim odnosima iz 1995.

185 Pogledati T. Stokke and A. Seip: "Collective dispute resolution in the public sector: The Nordic countries compared", u *Journal of Industrial Relations* (Sydney, Australian Labour and Employment Relations Association, 2008), Gl. 60, Br. 4, str. 567; Act on Mediation in Labour Disputes (420/1962), <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1962/en19620420.pdf> (pregledano 27.10.2011.).



Obaveza mira

Jedan od ključnih uslova kojeg država može nametnuti, kako bi se omogućilo da se uslovi zaposlenja odrede kolektivnim pregovaranjem u javnom sektoru, je obaveza mira koja uključuje interes da se pregovaranje nastavi bez nasilnog djelovanja. Obaveza mira, koja obavezuje obje pregovaračke strane, pojavljuje se u dvije situacije

- (i) U procesu izrade sporazuma, gdje se sporovi o interesima (ekonomski sporovi) redovno pojavljuju.
- (ii) Nakon što je ugovor potpisan, ukoliko strane imaju nesuglasice oko tumačenja i primjene zaključenog ugovora (sporove o pravima), ili ako strana želi da zatraži dodatne ekonomske zahtjeve zbog promijenjenih okolnosti, bez obzira na postojanje kolektivnog ugovora (sporovi o interesima).



© ILO/M. Crozet

Obaveza mira tokom pregovora

Strukturirani dijalog može da bude najbolji način za adekvatno, pošteno i maksimalno postizanje zajedničkih interesa i za mirenje suprotstavljenih interesa primarnih aktera radnog mjesta. I premda odnosi moći u konačnici oblikuju i ponekad jednostavno određuju ishode, upotreba moći – a posebno prijevremena – nosi kratkoročne i dugoročne troškove. Jedan od njih je šteta za pregovarački proces, a kamoli za odnose općenito. Dakle, moć ne treba primjenjivati dok se vodi smislen dijalog.

Prema tome, u pogledu pregovaranja u privatnom i javnom sektoru, više pravnih sistema ne dozvoljavaju nijednoj strani da posegne za industrijskom akcijom radi unapređenja svog zahtjeva, barem dok se ne završi proces pregovaranja. Čak i tada, a posebno u javnom sektoru, obaveza mira se može produžiti za još dvije faze:

Prvo, mnogi zakonski postupci rješavanja sporova sadrže uslov prema kojem u slučaju zastoja u pregovorima, strane odlažu svaku industrijsku akciju, dok se ne preduzmu koraci u vezi s mirenjem ili posredovanjem. Osnovni princip, koji se često ostvaruje u praksi, je da će postizanju dogovora pomoći da se pregovaračkom procesu omogući nezavisna ekspertiza.

Drugo, neki sistemi pružaju dodatne mogućnosti za javne vlasti da spriječe industrijsku akciju, dok se ne pojavi neki drugi mehanizam za rješavanje sporova, kao što je utvrđivanje činjeničnog stanja ili izrada preporuka. U izuzetnim slučajevima, vodeća pravila mogu dozvoliti javnoj vlasti da, u određenim okolnostima, zabrani industrijsku akciju općenito i naredi da se osnovni problem utvrdi arbitražom (kao u slučaju osnovnih djelatnosti – pogledati niže).



Obaveza mira nakon potpisivanja ugovora

Kada se u vezi s pitanjima radnog mjesta (uključujući uslovima zaposlenja i radnog mjesta) postigne kolektivni sporazum, mnogi sistemi predviđaju stupanje na snagu obaveze relativnog ili apsolutnog mira. Njemačka i Danska predstavljaju dva primjera. U prvom slučaju, to znači da se za vrijeme trajanja sporazuma neće dopustiti ili zaštititi industrijska akcija po bilo kom pitanju obuhvaćenim važećim kolektivnim ugovorom. Međutim, može se nastaviti sa sporovima o pitanjima koja nisu time obuhvaćena. U posljednjem slučaju, zaključak obavezujućeg sporazuma podrazumijeva da se ne mogu ostvarivati budući ekonomski zahtjevi po bilo kojem osnovu, a pogotovo ne industrijskom akcijom.

Kada sporovi nastanu u vezi tumačenja ili primjene ugovora (sporovi o pravima), obaveza mira se nastavlja, a ti sporovi bi se potom mogli proslijediti na odlučivanje obavezujućoj arbitraži ili sudovima. U stepenovanijim sistemima, strane bi mogle da pokušaju pomiriti svoje razlike ili istražiti načine za rješavanje problema kako bi se postigao sporazum u vezi bilo kojih spornih odredbi, a arbitraži se obratiti samo kada neki od njih ne uspije. Primjeri za to mogu se vidjeti u zakonodavstvu Venecuele i države Vašington u Sjedinjenim Državama.

Zabrane industrijske akcije u slučaju sporova o pravima

Po definiciji, arbitar ili sud može rješavati u sporovima o pravima. Barem u zakonu, autoritativna ličnost može da dostavi konačno rješenje u slučaju spora. Dakle, u principu je moguće da se ukloni cijeli niz sporova iz sfere potencijalne industrijske akcije. Sistemi rada mnogih zemalja uključuju ovo načelo djelotvornim zabranjivanjem štrajkova i obavezivanjem strana da se okrenu arbitražnim i sudskim tijelima u slučaju sporova, između ostalog, u vezi sa:

- priznavanjem sindikata;¹⁸⁶
- utvrđivanjem pregovaračkih jedinica;¹⁸⁷

¹⁸⁶ Kao što je slučaj u Sjedinjenim Državama i Kanadi.

¹⁸⁷ Sjedinjene Države, Kanada i Australija, između ostalih.

- tumačenjem i primjenom kolektivnih i drugih ugovora;¹⁸⁸ i
- osnovanosti otkaza.¹⁸⁹

Pravna uputstva bi trebala da su dostupna, kako bi se zaštitile nedužne strane u slučaju kršenja zakonskih ili ugovornih obaveza.

Zabrane i ograničenja industrijske akcije u slučaju ključnog osoblja i osnovnih djelatnosti

Zbog temeljne važnosti prava na štrajk, ograničenja u pogledu njegovog ostvarivanja treba opravdati. Odbor stručnjaka o primjeni konvencija i preporuka Međunarodne organizacije rada (CEACR) zagovara da se pravo treba ograničiti u odnosu na prvo, javne službenike koji vrše vlast u ime države, a drugo, istinski osnovne djelatnosti, preciznije: “one čiji bi prekid ugrozio život, ličnu sigurnost ili zdravlje cijelog ili jedno dijela stanovništva.”¹⁹⁰

Iako je u mnogim zemljama pravo na štrajk radnika u javnom sektoru ograničeno, opravdanje za to je često upitno. Dok bi se moglo razgovarati o svrstavanju određenog ključnog osoblja odgovornog za ključne usluge u posebnu kategoriju, većina radnika u javnom sektoru ne bi potpadala pod ovu kategoriju. Povlačenje njihovih usluga nije ni manje ni više štetno, nego što je to slučaj s istom radnjom koju preduzimaju radnici u privatnom sektoru. Odbor stručnjaka je predložio da bi, umjesto nametanja potpune zabrane štrajkova, vlade i sindikati mogli da razmotre pregovaranje minimuma usluga tamo gdje bi ukupno i dugotrajno zaustavljanje moglo rezultirati ozbiljnim posljedicama za javnost.¹⁹¹ U tom slučaju, utvrdile bi se i izolirale od industrijske akcije one operacije koje su potrebne za zadovo-

188 Gotovo univerzalno obilježje režima Zakona o radu.

189 Drugo, gotovo univerzalno obilježje. Izuzetak je slučaj operativnih uslova za otkaz u Južnoj Africi, gdje se strani zaposlenika daje mogućnost da svoje interese brane odlukom ili industrijskom akcijom: pogledati član 189A Zakona o radnim odnosima.

190 ILO: *General Survey* (Geneva, 1983), str. 213–4. Pogledati također ILO: *Freedom of association and collective bargaining* (Geneva, 1994), st. 158–9.

191 ILO: *Freedom of association and collective bargaining* (Geneva, 1994), str. 158.



ljavanje osnovnih potreba stanovništva, odnosno minimalni zahtjevi službe.

Strane mogu definirati osnovne ili minimalne usluge i omogućiti razvoj događaja u slučaju šireg industrijskog sukoba. Također, one mogu prepoznati važnost takvih usluga u širem kontekstu, te u skladu s tim aktivno sarađivati na izradi planova za slučaj nepredviđenih događaja. Odbor za slobodu udruživanja je definirao da se pravo na štrajk može ograničiti u sljedećim djelatnostima: službe u bolničkom sektoru, službe za snabdijevanje električnom energijom, službe za snabdijevanje vodom, telefonske službe, policija i oružane snage, kontrola zračnog prometa, vatrogasne službe, javne ili privatne zatvorske službe, službe za đачku ishranu i službe za čišćenje škola.¹⁹²

U Švedskoj i Norveškoj, vlada i sindikati su zaključili osnovne ugovore koji su ostvarili dva povezana ishoda u kontekstu sporova u javnom sektoru: (1) ključno osoblje na vodećim funkcijama je isključeno iz industrijske akcije, (2) dogovorena su pravila o održavanju osnovnih djelatnosti za vrijeme šireg industrijskog sukoba.

Proces utvrđivanja osnovnih ili minimalnih djelatnosti bi idealno trebao da uključi sve socijalne partnere, alternativno nezavisno tijelo, te da to ne bude samo privilegija vlasti. U slučaju da je djelatnost proglašena ili da je dogovoreno da bude osnovna ili minimalna, pravednost i održavanje industrijskog mira iziskuju da zakoni uključe garancije za podsticanje povjerenja u proces. Preduzete mjere mogu da uključe rješavanje uslova na radnom mjestu, ako dođe do zastoja u pregovorima putem obostrano prihvatljivog postupka odlučivanja, kao što je neutralna obavezna arbitraža ili neki drugi ranije dogovoreni postupak.

U Južnoj Africi je formirana posebna Komisija za osnovne usluge kako bi istražila, a zatim utvrdila usluge ili dijelove usluga koje treba proglasiti osnovnim.

192 ILO: *Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO*, fifth (revised) edition (Geneva, 2006), str. 585.

Definicija osnovnog je usklađena sa zahtjevima Odbora stručnjaka, kao što je opisano gore. Članove Komisije imenuje ministar tek nakon konsultacija s poslodavcima i sindikatima, a proces ispitivanja omogućuje svim zainteresiranim stranama da se prijave. Industrijska akcija nije dozvoljena u vezi sa sporovima o interesima koji proizilaze iz osnovnih usluga. Umjesto toga, oni se moraju usmjeriti prema zakonskom mirenju i arbitraži koje vrši Komisija za mirenje, posredovanje i arbitražu, a kojom se tripartitno upravlja.¹⁹³

Južnoafričko zakonodavstvo nastoji da pregovaračku dinamiku održi vitalnom, čak i u ovom osjetljivom području. Ono to čini tako što dotičnim stranama daje prostor da pregovaraju o ugovorima koji se odnose na “minimalne usluge” u odnosu na usluge koje su određene kao osnovne. Tamo gdje se strane mogu tako dogovoriti i gdje je njihov ugovor odobrio Odbor za osnovne usluge:

- minimalne usluge postaju jedina oblast u kojoj nema štrajka i
- otpadaju šire zabrane akcije štrajka u bilansu usluga, koje su prethodno određene kao osnovne, te obavezno pozivanje arbitraže kod neriješenih sporova.¹⁹⁴

Relevantni zakon također predviđa usluge koje će se proglasiti “uslugama održavanja” – kao usluge čiji bi prekid imao “djelovanje fizičkog uništenja materijala u bilo kojem radnom prostoru, postrojenju ili mehanizmu”. Sporovi u takvim uslugama se općenito moraju uputiti arbitraži, a industrijska akcija nije dopuštena u takvim slučajevima.¹⁹⁵

Na saveznom nivou, ekvivalentno kanadsko zakonodavstvo radi s ekspanzivnijom definicijom osnovnih usluga, i to “usluga, objekt ili djelatnost Vlade Kanade koja jeste ili će biti, u bilo koje vrijeme, potrebna za sigurnost ili zaštitu javnosti ili dijela javnosti”. Zakon nadalje podstiče poslodavce i sindikate da zaključite ugovore o osnovnim uslugama, tj. one koji utvrđuju:

193 Pogledati članove 70–74 i 116 Zakona o radnim odnosima iz 1995.

194 Član 72 Zakona o radnim odnosima iz 1995.

195 Član 75 Zakona o radnim odnosima iz 1995.



- (a) vrste pozicija u pregovaračkoj jedinici, koje su potrebne da poslodavac pruži osnovne usluge;
- (b) broj onih pozicija, koje su potrebne u tu svrhu, i
- (c) određene pozicije, koje su potrebne u tu svrhu.¹⁹⁶

Ako poslodavac i njegovi partnerski sindikati ne mogu postići takav sporazum, bilo koji od njih može podnijeti zahtjev Odboru za radne odnose u javnoj službi “da utvrdi bilo koje neriješeno pitanje koje se može uključiti u ugovor o osnovnim uslugama”.¹⁹⁷ Štrajkovi nisu dopušteni kada je riječ o “bilo kojem zaposleniku koji zauzima mjesto, koje je prema ugovoru o osnovnim uslugama potrebno kako bi poslodavac pružio osnovne usluge, niti će ijedan službenik ili predstavnik organizacije zaposlenika savjetovati ili omogućiti učešće takvog zaposlenika u štrajku”.¹⁹⁸

Glasanje o poslodavčevoj ponudi radi prevencije štrajka

Kada sindikalni pregovarač odbije ponudu poslodavca, kada je nastupio zastoj i sprema se štrajk ili je čak u toku, može postojati uvjerenje da bi ponuda za većinu bila prihvatljiva. Da bi testirali ovaj prijedlog i djelovali kao protuteža eventualnoj pregovaračkoj nefleksibilnosti, te izbjegli industrijsku akciju, neki zakoni predviđaju odredbe na osnovu kojih se radnici glasanjem izjašnjavaju o poslodavčevoj ponudi. Primjer toga je kanadski *Zakon o radnim odnosima u javnoj službi iz 2003. godine*:

¹⁹⁶ Pogledati član 4 Zakona o radnim odnosima u javnoj službi iz 2003. Međutim, s tim u vezi pogledati također član 120: “Poslodavac ima isključivo pravo da odredi nivo na kojem se javnosti ili dijelu javnosti treba obezbijediti osnovna usluga, u bilo koje vrijeme, uključujući obim i učestalost pružanja usluga.”

¹⁹⁷ Član 123(1).

¹⁹⁸ Član 194 (2) Zakona o radnim odnosima u javnoj službi iz 2003. Osim toga, “Niko neće zaustaviti ili spriječiti zaposlenika da stupi na ili napusti mjesto rada zaposlenika, ako zaposlenik radi na poslovima koji potpadaju pod ugovor o osnovnim djelatnostima za poslodavca da pruži osnovne usluge” – Član 199.



Glasanje o ponudi poslodavca

Ministar može narediti održavanje glasanja

183.

1. Ako ministar smatra da je u javnom interesu da se zaposlenicima u pregovaračkoj jedinici pruži prilika da prihvate ili odbiju posljednju ponudu poslodavca u vezi sa svim preostalim spornim pitanjima između strana koju je dobio pregovarački agent, ministar može:
 - (a) o svakom uslovu koji ministar smatra prikladnim, narediti da se glasanje o prihvatanju ili odbijanju održi putem tajnog glasanja, što je prije moguće među svim zaposlenim u pregovaračkoj jedinici; i
 - (b) odrediti Odbor, ili bilo koju drugu osobu ili tijelo, koje će biti zaduženo za obavljanje glasanja.



Glasanje ne odlaže ostvarenje prava

2. Direktiva za glasanje ili njegovo održavanje, ne sprečava najavu ili odobrenje štrajka ako organizaciji zaposlenika, koja je priznata kao pregovarački agent, nije inače zabranjeno da daje izjave ili odobrenja, niti sprečava zaposlenika da učestvuje u štrajku zaposlenika, ukoliko mu inače nije zabranjeno da učestvuje u štrajku.





Posljedice povoljnog glasanja

3. Ako većina zaposlenih, koji glasaju, prihvati posljednju poslodavčevu ponudu:
 - (a) strane su vezane tom ponudom i moraju bez odlaganja da sklope kolektivni ugovor koji uključuje uslove iz te ponude, te
 - (b) bilo koji štrajk, koji se odvija u trenutku kada Odbor ili druga osoba ili tijelo zaduženo za provođenje glasanja napismeno obavijesti strane o pristanku zaposlenika, mora prestati odmah, a zaposlenici se moraju vratiti na posao čim poslodavac odredi da je to za njih izvodljivo.

31. Pitanja spolova i rješavanje spora

Ako se rodna dimenzija treba tretirati na odgovarajući način prilikom rješavanja sporova, onda je minimum:

- zastupanje i učešće žena u agencijama za rješavanje sporova na svim nivoima treba da bude omogućeno na odgovarajući način;
- predsjedavajući službenici trebaju odgovarajuću obuku u pitanjima koja se odnose na promoviranje jednakosti spolova;
- kvalitetno istraživanje o tome mora biti na raspolaganju kako bi tijelima za rješavanje sporova pomoglo u raspravi;
- proces rješavanja sporova se mora usmjeriti na rješavanje diskriminacije i slučajeva zlostavljanja s potrebnim senzibilitetom, kako bi se osigurala pravednost i podnosiocu žalbe i optuženoj strani.

Kao cilj se mora postaviti da se sistemu rješavanja sporova omogući uzimanje u obzir praktične i strateške potrebe žena, čime se ponavljaju dobre osobine kolektivnog pregovaranja sa spolno uravnoteženim učešćem radnika.

Kontrolna lista za dizajniranje postupka za rješavanje spora

Za pregledanje postojećih ili predloženih mehanizama rješavanja sporova putem zakonodavnog procesa, donosiocima odluka mogu pomoći sljedeći koraci:

- Analizirajte funkcioniranje mehanizama za rješavanje sporova u vašoj zemlji identificiranjem njenog postojećeg okvira i glavnih karakteristika:
 - pravni okvir;
 - arbitraža;
 - posredovanje;
 - mirenje;
 - integrirani sistemi za upravljanje sukobom;
 - inspekcije rada;
 - sudska zaštita (sudovi);
 - institucije za alternativni sistem rješavanja sporova; i
 - zahtjevi koji se odnose na posrednike/arbitre/miritelje
- Proučite ulogu socijalnih partnera.
- Utvrdite glavne probleme s kojima se suočava rješavanje sporova (npr. da li je nepotpun sistem za mirno rješavanje sporova).
- Analizirajte uzroke tih problema.
- Istražite potrebe uključenih strana i potrebe poredajte po prioritetima
- Poopćite sva moguća rješenja problema bez njihovog procjenjivanja.
- Utvrdite objektivne kriterije za evaluaciju svakog mogućeg rješenja (npr. u odnosu na trošak / korist, posljedice, praktičnost, zadovoljavanje potreba, rješavanje uzroka, mane / prednosti, uklanjanje simptoma).
- Ocijenite moguća rješenja korištenjem objektivnih kriterija i suzite izbor rješenja.
- Proizvedite akcione planove za implementaciju rješenja/dobrih politika na nacionalnom nivou:
 - zamišljajte šta traži rješavanje sporova i kako bi moglo izgledati;
 - shvatite rodnu perspektivu i zamislite sistem koji je uzima u obzir;
 - utvrdite promjene koje su potrebne i pravnom i regulatornom okviru;
 - utvrdite potrebne resurse i ljudske i finansijske, i kako ih dobiti; i
 - utvrdite ulogu i doprinos aktera u tom procesu.
 - razmišljajte o načinima za podizanje svijesti o postojećim mehanizmima za rješavanje sporova.
 - razmišljajte o načinima nadziranja i preispitivanja procesa rješavanja sporova i utvrdite indikatore za mjerenje dostignuća.
 - osmislite strategiju za praćenje.



32. Integrirani sistemi za upravljanje sukobom

Sistemi za rješavanje sporova se u izvjesnoj mjeri kreću od uskog temelja zasnovanog na pravima prema sveobuhvatnijem pristupu koji obuhvata i prava i interese. Ipak, sve je veće uvjerenje da su analize i instrumenti za popravljivanje stanja i dalje previše skućeni. Društva i organizacije zahtijevaju sveobuhvatnije sisteme koji prepoznaju punu složenost društvenih i međuljudskih odnosa, koji se pojavljuju ranije i na više načina.

Ovim uvidom se došlo do pojma “integriranih sistema za upravljanje sukobom”:

“

Ovi sistemi uključuju i žalbeni postupak i postupak posredovanja, međutim oni su širi od njih jer uvode sistematičan pristup prevenciji, upravljanju i rješavanju sukoba. Integrirani sistem upravljanja sukobom uvodi druga pomagala za upravljanje sukobom i fokusira se na iste – upućivanje, slušanje, anonimna identifikacija problema i konsultacije, treniranje, mentorstvo, neformalno rješavanje problema, direktno pregovaranje, neformalna šatl diplomatija, generička rješenja i promjene sistema. To su postupci koje je većina zaposlenih spremna da koristi i postupci koji će najvjerojatnije spriječiti nepotrebne sporove i rješavati sukobe u ranoj fazi i na konstruktivan način.

... Dok su formalniji procesi rješavanja sporova, kao što su žalbeni postupci i posredovanje potrebni, oni nisu dovoljni, jer se obično bave simptomima, a ne izvorima sukoba. Djelotvoran integrirani sistem upravljanja sukobima rješava izvor sukoba i daje sveobuhvatnu metodu za promoviranje kompetentnosti za rad sa sukobom u cijeloj organizaciji.¹⁹⁹

199 Pogledati SPIDR-ov ADR Odbora na radnom mjestu: *Guidelines for the design of integrated conflict management systems within organizations: Executive summary* as reproduced at <http://www.mediate.com/articles/spidrtrack1.cfm> (pregledano 27.10. 2011). SPIDR je sada spojen s drugim organizacijama s ciljem formiranja Asocijacije za rješavanje sukoba: pogledati <http://www.acrnet.org> (pregledano 27.10. 2011.).

Zakoni koji se odnose na zaposlenje u javnom sektoru, pored ostalih, ozbiljno shvataju pouke. Dobar primjer je kanadski Zakon o radnim odnosima u javnoj službi iz 2003. godine. Osmišljeni su odbori za konsultacije sa širokim dometom u cijeloj organizaciji, kao i preventivnom funkcijom; inicijativa u vezi zajedničkog razvoja stavlja naglasak na inkluzivno rješavanje problema, ADR odredba u vezi s pregovaranjem namijenjena je da bude otvorenog tipa kao i maštovitost strana; a odredbe o upravljanju sukobima su inkluzivne, neformalne i preventivne u svom dizajnu. U daljem tekstu je dat niz odredbi koje odražavaju elemente integriranog pristupa.

Odbori za konsultacije i zajednički razvoj



Odbor za konsultacije

8. Svaki zamjenik rukovodioca mora, u konsultaciji s pregovaračkim agentima koji predstavlja zaposlenike u dijelu savezne javne uprave gdje je on ili ona zamjenik rukovodioca, uspostaviti odbor za konsultacije, koji se sastoji od predstavnika zamjenika rukovodioca i agenata za pregovaranje u svrhu razmjene informacija i dobivanja mišljenja i savjeta o pitanjima radnog mjesta koja utiču na one zaposlenika čija pitanja mogu obuhvatati, između ostalog,

(a) uznemiravanja na radnom mjestu i

(b) objavljivanje informacija u vezi povreda radne obaveze u javnoj službi i zaštitu od odmazde zaposlenika koji objavljuju takve informacije



Značenje “zajednički razvoj za poboljšanja na radnom mjestu”

9. Za potrebe ovog dijela, “zajednički razvoj za poboljšanja na radnom mjestu” podrazumijeva konsultacije između strana o pitanjima radnog mjesta i njihovom učešću u identifikaciji problema na radnom mjestu i izrada i analiza rješenja tih problema s ciljem usvajanja međusobno dogovorenih rješenja.





Zajednički razvoj za poboljšanja na radnom mjestu

10. Poslodavac i pregovarački agent, ili zamjenik rukovodioca i pregovarački agent, mogu učestvovati u zajedničkom razvoju za poboljšanja na radnom mjestu.



Nacionalno zajedničko vijeće

11. Zajednički razvoj poboljšanja na radnom mjestu može se odvijati pod pokroviteljstvom Nacionalnog zajedničkog vijeća ili drugog tijela oko kojeg se dogovore.

Alternativni postupak rješavanja sporova



Alternativni postupak rješavanja sporova

182.

- (1) Nezavisno od bilo koje druge odredbe ovog Dijela, poslodavac i pregovarački agent za pregovaračku jedinicu može da se, u bilo koje vrijeme pregovaranja o kolektivnom ugovoru, složi da bilo koju odredbu ili uslov zaposlenja radnika u pregovaračkoj jedinici koji mogu da se uključe u kolektivni ugovor, uputi bilo kojoj podobnoj osobi koja je ovlaštena da donese konačnu i obavezujuću odluku bilo kojim postupkom oko kojeg postoji saglasnost poslodavca i agenta za pregovaranje.

Upravljanje sukobom



Neformalni sistem upravljanja sukobom

207.

Svaki zamjenik rukovodioca u jezgri javne uprave mora, u saradnji s pregovaračkim agentima koji predstavljaju zaposlenike u dijelu ključne javne uprave gdje je on ili ona zamjenik rukovodioca, uspostaviti neformalni sistem za upravljanje sukobom i obavijestiti zaposlenike u tom dijelu o njegovoj dostupnosti u skladu s politikama koje je utvrdio poslodavac ili njegovim objavljenim smjernicama.

33. Objedinjavanje svih aspekata

Neki zakoni, koji se bave rješavanjem sporova, su posebno ilustrativni primjeri dotičnih principa, kao i cjelovitog asortimana opcija koje se mogu integrirati i poredati u jedan paket odredbi. Kanadski Zakon o radnim odnosima u javnoj službi iz 2003. godine nudi takav primjer:

Kanadski zakon o radnim odnosima u javnoj službi, 2003. g

Preambula Zakona bi mogla da posluži kao univerzalna pove-lja za radne odnose i rješavanje radnih sporova u javnom sek-toru:

Prepoznajući da –

- režim rad-menadžment u javnoj službi mora djelovati u kontekstu u kojem je zaštita javnog interesa na prvom mjestu;
- djelotvorni odnosi između rada i menadžmenta predstavljaju temelj dobrog upravljanja ljudskim resursima, te da zajednički naponi između strana kroz komunikaciju i stalni dijalog, unapređuju sposobnost javne službe da služi i štiti javni interes;
- kolektivno pregovaranje osigurava izražavanje različitih pogleda u svrhu utvrđivanja uslova zaposlenja; Vlada Kanade se zalaže za pravedno, vjerodostojno i efikasno rješavanje pitanja koja proizilaze iz uslova zaposlenja;
- Vlada Kanade priznaje da pregovarački agenti u javnoj službi zastupaju interese radnika u kolektivnom pregovaranju i učestvuju u rješavanju problema na radnom mjestu i sporovima o pravima;
- je predanost poslodavca i pregovaračkih agenata na uzajamno poštivanje i skladne odnose između rada i menadžmenta potrebna za produktivnu djelotvornu javnu službu;



34. Održavanje prilagodljivosti sistema za rješavanje sporova: potreba za stalnim preispitivanjem i revitalizacijom

Tokom mnogih godina, radni odnosi u privatnom i javnom sektoru su proizvodili pionirske inicijative u vezi s metodama pregovaranja i rješavanja sporova. Uvijek se tragalo za svrsishodnim, efikasnim i djelotvornim sistemima i praksama. Ali kada se jednom institucionaliziraju, dobre ideje mogu da postanu složene, nezgrapne i općenito tegobne. Sistemi za alternativno rješavanje sporova su trebali da djeluju kao protuotrov za rigidnosti i troškove povezane s formalnim pravnim sistemima, međutim i oni su se vremenom pokazali osjetljivim na okoštavanje. Sljedeća kritika ključnih institucija američkog kolektivnog pregovaranja bi se mogla itekako odnositi na bilo koji uspostavljeni sistem odnosa između rada i menadžmenta i bilo gdje:

“

Rasprostranjena kritika među naučnim radnicima (pogledati, na primjer, zaista bilo koji udžbenik o kolektivnom pregovaranju) se ogleda u tome da su se najviše hvaljene prednosti sistema – brzina, neformalnost, fleksibilnost, otvorenost, ekonomičnost – narušile tokom vremena. Možda najviše uznemirava prijedlog da je sistem previše pozicijski, sve više sklerotičan i neučinkovit u rješavanju sukoba. Nekadašnji sistem rješavanja problema kritičari prikazuju kao sistem zarobljen postupcima koji su institucionalizirali neprijateljstva, te da nije uspio da obezbijedi adekvatna rješenja, lijekove ili prevenciju.²⁰⁰

200 A. Eaton and J. Keefe: *Employment dispute resolution and worker rights in the changing workplace* (Champaign, IL, Industrial Relations Research Association, 1999), str. 1.

Pouka je da, čak i kada se prepozna potreba za stabilnošću i predvidljivošću, sistemi pregovaranja, prevencije i rješavanja sporova moraju biti otvoreni za stalno preispitivanje i ponovno izmišljanje. Preispitivanje samo po sebi mora da bude odlika dizajna, i kao i uvijek to bi trebali da budu akteri – i nove klase aktera – koji su nosioci prava u tom smislu.²⁰¹



© ILO/J. Maillard

201 "Uloga vlade ne prestaje sa formuliranjem zakonodavstva, iako ono i dalje ostaje glavna preokupacija, obzirom da pravni okviri vremenom pokazuju tendenciju da se mijenjaju. ... Vlade mogu nastaviti da obezbjeđuju podsticajno okruženje usvajanjem promotivnih mjera kao i politika i struktura koje omogućavaju i podržavaju kolektivno pregovaranje. Ovo bi moglo da uključi efektivnu mašineriju i mehanizme za prevenciju i rješavanje radnih sporova." (ILO: *Freedom of association in practice: Lessons learned*, International Labour Conference, 97th Session, 2008, str. 17.)



Zaključne napomene

Nedavni članak pruža perspektivu za korištenje najboljih praksi u izradi rješavanja sporova:

“

Sve veća važnost ove teme je povezana s promjenama u industrijskim sukobima koji su se dogodili u većini industrijskih demokratija tokom posljednje tri decenije. ... Kritična jezgra kolektivnih sporova je premještena iz proizvodnje i industrijskog sektora u tercijarni i javni sektor. To je više nego samo premještanje mjesta sukoba iz jednog sektora u drugi. Iz praktične perspektive i perspektive javne politike, takav spor često donosi najviše poremećaja u funkcioniranju savremenog društva. Za razliku od tradicionalnih sukoba u industrijskim i proizvodnim sektorima, ovi sporovi mogu da izazovu poremećaj čak i uz učešće samo nekoliko desetina štrajkača za nekoliko sati: to ne moraju biti kvantitativno masivne epizode da bi imale razarujuće društvene posljedice, pa čak i oblici djelovanja “osim štrajkova” mogu da budu veoma štetni za korisnike i građane u cjelini. ... Država je uključena i kao krajnji poslodavac i kao branilac društvenih / nacionalnih interesa, kao i prava građana.

...

Komparativna analiza može da bude od velike vrijednosti u ovoj oblasti, radi ispitivanja zajedničkih problema koji proizilaze iz sporova u javnoj službi i istraživanja i procjenjivanja različitih pravnih i institucionalnih aranžmana i postupaka koji se njima bave usvojenih od strane različitih zemalja. Takva analiza ne daje lako odgovore na “probleme” upravljanja sporovima u javnim službama, ali može omogućiti više relevantnih pitanja koja se postavljaju, pružiti širi raspon mogućnosti za razmatranje, utemeljenih unutar razumijevanja kontekstualnih faktora koji utiču na njihov ishod, te predložiti kriterije za bolje procjene održivosti i korisnosti različitih pristupa.²⁰²

202 L. Dickens and L. Bordogna: “Public service dispute management: Pertinence of comparative study”, u *Journal of Industrial Relations* (Sydney, Australian Labour and Employment Relations Association, 2008), Gl. 50. Br. 4, str. 540.

Ovaj priručnik se fokusirao na ideje, institucije i mehanizme, koji općenito potiču iz zemalja koje raspolažu dobrim evidencijama o radnim odnosima u javnom sektoru. Međutim, iskustvo pokazuje da samo usvajanje formalno čvrstih pristupa i sistema nisu dovoljan garant uspjeha. Pametne metode rješavanja sporova neće spasiti problematično stanje odnosa između socijalnih partnera. Temelj za solidan napredak ostaje osnovni sporazum između ključnih aktera, a zatim strpljivo i beskrajno njegovanje kulture saradnje za odnose na radnom mjestu, usmjerene na postizanje velikih rezultata od strane javne službe.



Konvencija broj 87: Izvodi

Konvencija o slobodi udruživanja i zaštiti prava na organiziranje, 1948:

Dio I. Sloboda udruživanja

Član 1

Svaka članica Međunarodne organizacije rada za koju je ova konvencija na snazi obavezuje se da će primjenjivati sljedeće odredbe.

Član 2

Zaposlenici i poslodavci, bez ikakvih razlika, imaju pravo da osnivaju i, samo u skladu s njihovim pravilima, da se pridružuju organizacijama prema vlastitom izboru bez prethodnog odobrenja.

Član 3

1. Organizacije zaposlenika i poslodavaca imaju pravo da donose svoje statute i pravila, biraju svoje predstavnike, organizuju svoje upravljanje i aktivnosti i formuliraju svoje programe.
2. Javne vlasti će se suzdržati od svakog uplitanja kojim bi se ovo pravo ograničilo ili spriječilo njegovo zakonito izvršenje.

Član 4

Organizacije zaposlenika i poslodavaca ne snose odgovornost za prestanak djelovanja ili suspenziju od strane upravne vlasti.

Član 5

Organizacije zaposlenika i poslodavaca imaju pravo da osnivaju i da se udružuju u saveze i konfederacije, i svaka takva organizacija, savez ili konfederacija ima pravo da se učlani u međunarodne organizacije radnika i poslodavaca.

Član 6

Odredbe člana 2., 3. i 4. ove Konvencije primjenjuju se na saveze i konfederacije zaposlenika i organizacije poslodavaca.

Član 7

Sticanje svojstva pravnog lica od strane organizacija zaposlenika i poslodavaca, saveza i konfederacija se ne može uslovljavati na način kojim bi se ograničila primjena odredbi člana 2., 3. i 4. ove Konvencije.

Član 8

1. U ostvarivanju prava predviđenih ovom Konvencijom zaposlenici, poslodavci i njihove organizacije, kao i druga lica ili organizirane zajednice moraju da poštuju zakon države.
2. Zakon države ne smije da nanosi štetu, niti se njegovom primjenom smije nanositi šteta garancijama predviđenim ovom Konvencijom.

Član 9

1. Mjera u kojoj se garancije predviđene ovom Konvencijom primjenjuju na pripadnike oružanih snaga i policije utvrđuje se nacionalnim zakonima ili drugim propisima.
2. U skladu s principom utvrđenim u članu 19., stav 8, Statuta Međunarodne organizacije rada neće se smatrati da se ratificiranjem ove Konvencije od strane bilo koje članice utiče na bilo koji postojeći zakon, odluku, običaj ili sporazum na temelju kojih pripadnici oružanih snaga ili policije uživaju bilo koje pravo zajamčeno ovom Konvencijom.

Član 10

U ovoj konvenciji, izraz “organizacija” podrazumijeva svaku organizaciju zaposlenika ili poslodavaca koja ima za cilj unapređenje i zaštitu interesa zaposlenika ili poslodavaca.



DIO II. Zaštita prava na organiziranje

Član 11

Svaka članica Međunarodne organizacije rada za koju je ova Konvencija na snazi je obavezna da preduzima sve potrebne i odgovarajuće mjere, kako bi se osiguralo da zaposlenici i poslodavci mogu slobodno ostvarivati pravo na organiziranje.

Konvencija broj 98: Izvodi

Konvencija o primjeni principa i prava na organiziranje i kolektivno pregovaranje.

Generalna konferencija Međunarodne organizacije rada

Sazvana u Ženevi od strane Upravnog tijela Međunarodnog ureda rada, sastavši se na svom trideset drugom zasjedanju 8. juna 1949., i

Odlučivši da prihvati određene prijedloge u vezi primjene principa iz prava na organiziranje i kolektivno pregovaranje, a što je četvrta tačka dnevnog reda zasjedanja, i

Konstatujući da ovi prijedlozi dobiju oblik međunarodne konvencije, usvaja prvog dana jula hiljadu devet stotina četrdeset i devete godine sljedeću konvenciju koja se može nazvati Konvencijom o pravu na organiziranje i kolektivno pregovaranje, 1949.:

Član 1

1. Zaposlenici treba da imaju pravo na odgovarajuću zaštitu od radnji u vezi s njihovim zaposlenjem, a čiji je cilj diskriminacija sindikata.
2. Takva zaštita naročito se primjenjuje u vezi s radnjama usmjerenim da –
 - (a) se zapošljavanje zaposlenika uslovi nepridruživanjem sindikatu ili napuštanjem članstva u sindikatu;
 - (b) prouzrokuju otkaz zaposleniku ili stave u nepovoljan položaj na drugi način zbog članstva u sindikatu ili učešća u sindikalnim aktivnostima van radnog vremena ili tokom radnog vremena uz saglasnost poslodavca.

Član 2

1. Organizacije zaposlenika i poslodavaca imaju pravo na odgovarajuću zaštitu od svih radnji uplitanja u osnivanje, djelovanje ili upravljanje jednih na račun drugih, bilo neposredno, bilo preko svojih agenata ili članova.



2. Radnjama uplitanja u smislu ovoga člana naročito se smatraju radnje koje su osmišljene da promoviraju formiranje organizacija zaposlenika pod dominacijom poslodavaca ili udruženja poslodavaca, odnosno za podršku organizacijama zaposlenika finansijskim ili drugim sredstvima, s ciljem stavljanja takvih organizacija pod kontrolu poslodavaca ili organizacija poslodavaca.

Član 3

Mehanizam primjeren nacionalnim uslovima treba da se uspostavi, ako je potrebno, u svrhu obezbjeđenja poštivanja prava na organiziranje definiranog u prethodnom članu.

Član 4

Mjere primjerene nacionalnim uslovima treba da se preduzmu, ako je potrebno, radi podsticanja i promoviranja potpunog razvoja i korištenja mehanizma za dobrovoljno pregovaranje između poslodavaca ili organizacija poslodavaca i organizacija zaposlenika, s ciljem reguliranja uslova zaposlenja putem kolektivnih ugovora.

Član 5

1. Mjera u kojoj se garancije predviđene ovom Konvencijom primjenjuju na pripadnike oružanih snaga i policije utvrđuje se nacionalnim zakonima ili drugim propisima.
2. U skladu s principom utvrđenim u članu 19., stav 8, Statuta Međunarodne organizacije rada neće se smatrati da se ratificiranjem ove Konvencije od strane bilo koje članice utiče na bilo koji postojeći zakon, odluku, običaj ili sporazum na temelju kojih pripadnici oružanih snaga ili policije uživaju bilo koje pravo zajamčeno ovom Konvencijom.

Član 6

Ova Konvencija se ne odnosi na položaj javnih službenika angažiranih u državnoj upravi, i ne može se na bilo koji način tumačiti da ide na štetu njihovih prava ili njihovog statusa.

Konvencija broj 151: Izvodi

Konvencija o radnim odnosima (javna služba), 1978 (Konvencija koja se odnosi na zaštitu prava na organiziranje i postupke za utvrđivanje uslova zaposlenja u javnoj službi)

Dio I. Obim i definicije

Član 1

1. Ova Konvencija se primjenjuje na sve osobe zaposlene od strane javnih vlasti, u mjeri u kojoj se povoljnije odredbe iz drugih međunarodnih konvencija rada ne odnose na njih.
2. Mjera u kojoj se garancije predviđene ovom Konvencijom primjenjuju na službenike čije funkcije obično podrazumijevaju kreiranje politika ili upravljanje, odnosno službenike čije su dužnosti veoma povjerljive prirode, odredit će se nacionalnim zakonima ili drugim propisima
3. Mjera u kojoj se garancije predviđene ovom Konvencijom primjenjuju na pripadnike oružanih snaga i policije utvrđuje se nacionalnim zakonima ili drugim propisima.

Član 2

Za potrebe ove Konvencije, izraz *javni službenik* podrazumijeva svaku osobu obuhvaćenu Konvencijom u skladu s članom 1. Konvencije.

Član 3

Za potrebe ove Konvencije, izraz *organizacija javnih službenika* podrazumijeva svaku organizaciju, bez obzira na sastav, čija je svrha unapređenje i zaštita interesa javnih službenika.



Dio II. Zaštita prava na organiziranje

Član 4

1. Javni službenici treba da imaju pravo na odgovarajuću zaštitu od aktivnosti antisindikalne diskriminacije, u pogledu njihovog zaposlenja.
2. Takva zaštita naročito se primjenjuje u vezi s radnjama usmjerenim da:
 - (a) se zapošljavanje javnih službenika uslovi nepridruživanjem ili napuštanjem članstva u organizaciji javnih službenika;
 - (b) prouzrokuju otkaz ili javnog službenika stave u nepovoljan položaj na drugi način zbog članstva u organizaciji javnih službenika ili učešća u redovnim aktivnostima takve organizacije.

Član 5

1. Organizacije javnih službenika su potpuno nezavisne od javnih vlasti.
2. Organizacije javnih službenika imaju pravo na odgovarajuću zaštitu od svih radnji uplitanja u osnivanje, djelovanje ili upravljanje od strane javnih vlasti.
3. Radnjama uplitanja u smislu ovoga člana naročito se smatraju radnje koje su osmišljene da promoviraju osnivanje organizacija javnih službenika pod dominacijom javnih vlasti, odnosno za podršku organizacijama javnih službenika finansijskim ili drugim sredstvima, s ciljem stavljanja takvih organizacija pod kontrolu javnih vlasti.

Dio III. Olakšice za organizacije javnih službenika

Član 6

1. Predstavnicima priznatih organizacija javnih službenika daju se olakšice, ako je potrebno, kako bi im se omogućilo da svoje funkcije obavljaju promptno i efikasno, tokom i izvan radnog vremena.
2. Odobranje takvih olakšica ne smije ugroziti efikasan rad dotične uprave ili službe.

3. Priroda i obim tih olakšica utvrđuje se u skladu s metodama iz člana 7. ove Konvencije, ili drugim odgovarajućim sredstvima.

Dio IV. Postupci za utvrđivanje uslova zaposlenja

Član 7

Mjere u skladu s nacionalnim uslovima se preduzimaju, ako je potrebno, za podsticanje i promoviranje punog razvoja i korištenja mehanizma za pregovaranje uslova zaposlenja između tijela dotične javne vlasti i organizacija javnih službenika, ili druge metode koje će omogućiti predstavnicima javnih službenika da učestvuju u određivanju tih pitanja.

Dio V. Rješavanje sporova

Član 8

Sporovi nastali u vezi s određivanjem uslova zaposlenja rješavaju se, primjereno nacionalnim uslovima, putem pregovora između strana ili nezavisnog i nepristrasnog mehanizma, kao što su posredovanje, mirenje i arbitraža, koji se osniva na način da se osigura povjerenje uključenih strana.

Dio VI. Građanska i politička prava

Član 9

Javni službenici, kao i svi drugi zaposlenici, imaju građanska i politička prava koja su bitna za normalno ostvarivanje slobode udruživanja, a podliježu samo obavezama koje proizilaze iz njihovog statusa i prirode njihovih dužnosti.



Konvencija broj 154: Izvodi

Konvencija o promoviranju kolektivnog pregovaranja

Ova Generalna konferencija Međunarodne organizacije rada,

Sazvana u Ženevi od strane Upravnog tijela Međunarodnog ureda rada, i sastavši se na svom šezdeset i sedmom zasjedanju 3. juna 1981., i

Potvrđujući odredbu iz Filadelfijske deklaracije koja priznaje “svečanu obavezu Međunarodne organizacije rada da među narodima svijeta promovira programe koji će postići... djelotvorno priznavanje prava na kolektivno pregovaranje “, i ističući da je to načelo koje se “u potpunosti primjenjuje na sve ljude svuda “, i

Uzimajući u obzir ključnu važnost postojećih međunarodnih standarda sadržanih u Konvenciji o slobodi udruživanja i zaštiti prava na organiziranje, 1948., Konvencije o pravu na organiziranje i kolektivno pregovaranje, 1949., Preporuke o kolektivnom ugovoru, 1951., Preporuke o dobrovoljnom mirenju i arbitraži, 1951., Konvencije i Preporuke o radnim odnosima (javne službe), 1978., i Konvencije i Preporuke o radnoj upravi, 1978., i

Smatrajući da je poželjno da se ulože veći naponi za postizanje ciljeva ovih standarda i naročito općih principa utvrđenih u članu 4. Konvencije prava na organiziranje i kolektivno pregovaranje, 1949. i stavu 1. Preporuke o kolektivnom ugovoru, 1951., i

Smatrajući da je poželjno da se ovi standardi dopune odgovarajućim mjerama na temelju istih i usmjere na promoviranje slobodnog i dobrovoljnog kolektivnog pregovaranja, i

Odlučivši da usvoji određene prijedloge u vezi sa promoviranjem kolektivnog pregovaranja, a što je četvrta tačka dnevnog reda zasjedanja, i

Odlučivši da ovi prijedlozi dobiju oblik međunarodne konvencije, usvaja ovog devetnaestog juna hiljadu devestotina osamdeset prve godine sljedeću konvenciju koja se može nazvati Konvencijom o kolektivnom pregovaranju, 1981:

Dio I. Obim i definicije

Član 1

1. Konvencija se primjenjuje na sve grane ekonomske djelatnosti.
2. Mjera u kojoj se garancije predviđene ovom Konvencijom primjenjuju na pripadnike oružanih snaga i policije utvrđuje se nacionalnim zakonima ili drugim propisima.
3. Što se tiče javnih službi, posebni modaliteti primjene ove Konvencije mogu se utvrditi nacionalnim zakonima ili drugim propisima ili nacionalnom praksom.

Član 2

U svrhu ove Konvencije izraz “kolektivnog pregovaranja” proteže se na sve pregovore koji se održavaju između poslodavca, grupa poslodavaca ili jedne ili više organizacija poslodavaca, s jedne strane, i jedne ili više organizacija zaposlenika, s druge strane, za

- (a) utvrđivanje uslova rada i uslova zaposlenja; i/ili
- (b) reguliranje odnosa između poslodavaca i zaposlenika; i/ili
- (c) reguliranje odnosa između poslodavaca ili njihovih organizacija i organizacije zaposlenika ili organizacija zaposlenika.

Član 3

1. Gdje nacionalno pravo ili praksa priznaje postojanje predstavnika zaposlenika kao što je definirano u članu 3., tačka (b) Konvencije o predstavnicima zaposlenika, 1971., nacionalno pravo ili praksa može odrediti mjeru u kojoj se izraz “kolektivno pregovaranje” također proširuje, za potrebe ove Konvencije, na pregovore s tim predstavnicima.



2. Gdje u skladu sa stavom 1. ovoga člana izraz “kolektivno pregovaranje” također uključuje pregovore s predstavnicima zaposlenika iz toga stava, odgovarajuće mjere se preduzimaju, gdje god je to potrebno, kako bi se osiguralo da se postojanje ovih zastupnika ne koristi za potkopavanje položaja organizacija dotičnih zaposlenika.

Dio II. Metode i primjena

Član 4

Odredbе ove Konvencije stupaju na snagu putem nacionalnih zakona ili drugih propisa, u mjeri u kojoj nisu stupile na drugi način putem kolektivnih ugovora, arbitražne odluke ili na drugi način koji je u skladu s nacionalnom praksom.

Dio III. Promoviranje kolektivnog pregovaranja

Član 5

1. Mjere prilagođene nacionalnim uslovima se preduzimaju za promoviranje kolektivnog pregovaranja.
2. Ciljevi mjera iz stava 1. ovog člana su sljedeći:
 - (a) kolektivno pregovaranje se treba omogućiti svim poslodavcima i svim grupama zaposlenih u granama djelatnosti obuhvaćenih ovom Konvencijom;
 - (b) kolektivno pregovaranje se treba postepeno proširiti na sva pitanja obuhvaćena tačkama (a), (b) i (c) člana 2. ove Konvencije;
 - (c) treba podsticati uspostavljanje pravila postupka dogovorenih između organizacija poslodavaca i zaposlenika;
 - (d) kolektivno pregovaranje ne smije biti ugroženo nedostatkom pravila koja uređuju postupak koji će se koristiti ili neadekvatnošću ili neprimjerenošću takvih pravila;
 - (e) tijela i postupci za rješavanje radnih sporova treba da budu tako formulirani da doprinose promoviranju kolektivnog pregovaranja.

Član 6

Odredbe ove Konvencije ne isključuju funkcioniranje sistema industrijskih odnosa u kojima se kolektivno pregovaranje odvija u okviru mehanizma mirenja i/ili arbitraže ili institucija, u kojim mehanizmima ili institucijama strane u procesu kolektivnog pregovaranja dobrovoljno učestvuju.

Član 7

Mjera koje javne vlasti preduzmu za podsticanje i promoviranje razvoja kolektivnog pregovaranja, će biti predmetom prethodnih konsultacija i, kad god je to moguće, sporazuma između javnih vlasti i organizacija poslodavaca i zaposlenika.

Član 8

Mjere preduzete s ciljem promoviranja kolektivnog pregovaranja se ne formuliraju ili primjenjuju na način da ugrožavaju slobodu kolektivnog pregovaranja.



Preporuka broj 159: Izvodi

Preporuka koja se odnosi na postupke za utvrđivanje uslova zaposlenja u javnoj službi

1.

- (1) U zemljama u kojima se postupci za priznavanje organizacija javnih službenika primjenjuju radi utvrđivanja organizacije kojoj će se priznati prava predviđena na osnovu Dijela III, IV ili V Konvencije o radnim odnosima (javnih službi), 1978., na povlaštenoj ili isključivoj osnovi, takvo određivanje bi se trebalo zasnivati na objektivnim i unaprijed utvrđenim kriterijima u odnosu na predstavnički karakter organizacije.
- (2) Postupci iz podstava (1) ovog stava treba da budu takvi da ne podstiču proliferaciju organizacija koje obuhvataju iste kategorije službenika.

2.

- (1) U slučaju pregovora o uslovima zaposlenja u skladu s Dijelom IV Konvencije o radnim odnosima (javne službe), 1978., osobe ili tijela koji su nadležni da pregovaraju u ime dotične javne vlasti i postupak putem kojeg dogovoreni uslovi zaposlenja stupaju na snagu treba utvrditi nacionalnim zakonima ili drugim propisima ili drugim odgovarajućim sredstvima.
- (2) Ako se primjenjuju druge metode osim pregovaranja, kako bi se predstavnicima javnih službenika omogućilo da učestvuju u određivanju uslova za zapošljavanje, postupak za takvo učešće i za konačnu odluku o tim pitanjima treba utvrditi nacionalnim zakonima ili drugim propisima ili drugim odgovarajućim sredstvom.

Preporuka broj 163: Izvodi

Preporuka koja se odnosi na unapređenje kolektivnog pregovaranja

Generalna konferencija Međunarodne organizacije rada,

Sazvana u Ženevi od strane Upravnog tijela Međunarodnog ureda rada, i sastavši se na svom šezdeset i sedmom zasjedanju 3. juna 1981., i

Odlučivši da usvoji određene prijedloge u vezi s promoviranjem kolektivnog pregovaranja, a što je četvrta tačka dnevnog reda zasjedanja, i

Odlučivši da ovi prijedlozi dobiju oblik Preporuke koja dopunjava Konvenciju o kolektivnom pregovaranju, 1981., usvaja ovog devetnaestog juna hiljadu devestotina osamdeset prve godine sljedeću Preporuku koja se može nazvati Preporukom o kolektivnom pregovaranju, 1981:

I. NAČIN PRIMJENE

1. Odredba ove Preporuke može se primijeniti putem nacionalnih zakona ili drugih propisa, kolektivnih ugovora, arbitražnih odluka ili na bilo koji drugi način u skladu s nacionalnom praksom.

II. SREDSTVO ZA PROMOVIRANJE KOLEKTIVNOG PREGOVARANJA

2. U mjeri u kojoj je to potrebno, mjere usvojene u nacionalnim uslovima se trebaju preduzeti, kako bi se olakšalo uspostavljanje i razvijanje, na dobrovoljnoj osnovi, slobodne, nezavisne i reprezentativne organizacije poslodavaca i zaposlenika.
3. Kao što je primjereno i potrebno, mjere prilagođene nacionalnim uslovima treba preduzeti tako da
 - (a) su reprezentativne organizacije poslodavaca i zaposlenika priznate u svrhu kolektivnog pregovaranja;
 - (b) u zemljama u kojima nadležne vlasti primjenjuju procedure za priznanje s ciljem utvrđivanja organizacija



koje će dobiti pravo da kolektivno pregovaraju, takvo određivanje se temelji na unaprijed utvrđenim i objektivnim kriterijima s obzirom na reprezentativni karakter organizacije, utvrđen u dogovoru s reprezentativnim organizacijama poslodavaca i zaposlenika.

4.

- (1) Mjere prilagođene nacionalnim uslovima bi se trebale preduzeti, ako je potrebno, tako da je kolektivno pregovaranje moguće na bilo kojem nivou, uključujući i nivo tvornice, preduzeća, grane djelatnosti, industrije, ili na regionalnim ili nacionalnim nivoima.
- (2) U zemljama gdje se kolektivno pregovaranje odvija na nekoliko nivoa, strane u pregovorima treba da nastoje da osiguraju koordinaciju među tim nivoima.

5.

- (1) Strane u kolektivnom pregovaranju treba da preduzmu mjere, tako da njihovi pregovarači, na svim nivoima, imaju priliku da dobiju odgovarajuću obuku.
 - (2) Javne vlasti mogu pružiti pomoć organizacijama zaposlenika i poslodavaca, na njihov zahtjev, u vezi s takvom obukom.
 - (3) Sadržaj i nadzor programa takve obuke treba da utvrde odgovarajuće organizacije dotičnih zaposlenika i poslodavaca.
 - (4) Takva obuka ne smije dovesti u pitanje pravo zaposlenika i poslodavaca da biraju vlastite predstavnike u svrhu kolektivnog pregovaranja.
6. Strane u kolektivnom pregovaranju trebaju da svojim pregovaračima daju potrebni mandat za vođenje i zaključivanje pregovora, koji je podložan bilo kojim odredbama o konsultacijama unutar njihovih organizacija.

7.

- (1) Mjere prilagođene nacionalnim uslovima bi se preduzele, ako je potrebno, tako da strane imaju pristup informacijama potrebnim za kvalitetne pregovore.
- (2) U svrhu –

- (a) javni i privatni poslodavci trebaju da, na zahtjev zaposlenika organizacije, stave na raspolaganje podatke o ekonomskoj i socijalnoj situaciji pregovaračke jedinice i preduzeća kao cjeline, kao što je potrebno za kvalitetne pregovore; tamo gdje otkrivanje nekih od tih informacija može da nanese štetu preduzeću, njihovo dostavljanje se može usloviti obavezom da se smatraju povjerljivima u mjeri koja je potrebna, a informacije koje trebaju da budu dostupne mogu se dogovoriti između strana u kolektivnom pregovaranju;
 - (b) javne vlasti treba da stave na raspolaganje takve informacije kao što je potrebno o ukupnom ekonomskom i socijalnom stanju u zemlji i grani djelatnosti u pitanju, u onoj mjeri u kojoj objavljivanje te informacije ne nanosi štetu nacionalnom interesu.
8. Mjere prilagođene nacionalnim uslovima treba preduzeti, ako je potrebno, tako da postupci za rješavanje radnih sporova pomažu stranama kako bi same pronašle rješenje spora, bilo da se radi o sporu koji je nastao tokom pregovora o ugovoru, u vezi tumačenja i primjene ugovora, ili sporu koji je obuhvaćen Preporukom o ispitivanju prigovora, 1967.



ILO
International Labour Office
4, route des Morillons
CH-1211 Geneva 22
Switzerland

SECTORAL ACTIVITIES DEPARTMENT

<http://www.ilo.org/global/industries-and-sectors/public-service/lang-en/index.htm>

Design and printing: ITC-ILO

ISBN 922626359-8

