

PRAVO NA SUDSKU ZAŠTITU U RADNIM SPOROVIMA – STANJE I PERSPEKTIVE U OKVIRU HARMONIZACIJE SA PRAVNIM TEKOVINAMA EVROPSKE UNIJE

Dr Mario Reljanović¹

Apstrakt: Sudska zaštita tradicionalno se posmatra kao osnovni vid korekcije nezakonite situacije koja je nastala protivpravnim ponašanjem neke od strana u radnom odnosu – poslodavca ili zaposlenog. Ovakva teorijska postavka međutim u Republici Srbiji nailazi na značajne praktične probleme – počev od veoma ograničenog kruga ljudi koji mogu pokrenuti radni spor kao specifičnu vrstu parnice upodobljenu karakteru sporenja u procesu rada, preko činjenice da se radnici aktivno destimulišu da koriste mogućnosti zaštite svojih prava, pa do faktičke nemogućnosti pristupa sudu usled nedovoljnog poznavanja prava i nepostojanja pravnog instituta opšte besplatne pravne pomoći. Osnovna hipoteza istraživanja jeste da postoji kombinacija faktora koji onemogućavaju ostvarivanje prava na sudsku zaštitu na dovoljno kvalitetan način, dovodi do problema ostvarivanja ovog prava uopšte. Drugim rečima, postavlja se pitanje da li građani Republike Srbije prilikom ugrožavanja ili kršenja prava na rad i drugih prava koja iz njega proističu, mogu da ostvare efektivnu i efikasnu sudsku zaštitu na način na koji je to predviđeno međunarodnim standardima i uobičajeno u uređenim demokratskim državama. Pored toga se ukazuje na povezanost ovih problema sa procesom usaglašavanja pravnog sistema Republike Srbije sa pravnim tekovinama Evropske unije – da li se u ovom procesu može očekivati unapređenje sudske zaštite radnika i kako će on uticati da se analizirani problemi otklone, ili makar umanje do mere u kojoj bi se moglo argumentovano zastupati stanovište da se pravo na sudsku zaštitu ostvaruje na dovoljno kvalitetan način u svim predviđenim aspektima. U istraživanju je fokus isključivo na sporovima povodom kršenja individualnih prava radnika. Problem zaštite kolektivnih prava radnika nije predmet ovog istraživanja, budući da se kolektivna prava ostvaruju i štite prema specifičnim materijalnim i procesnim pravilima.

Ključne reči: pravo na sudsku zaštitu, radni spor, pravo na pravično suđenje, pravo na besplatnu pravnu pomoć, pravo na pristup sudu, usaglašavanje sa pravnim tekovinama Evropske unije.

¹ Naučni saradnik na Institutu za uporedno pravo u Beogradu, e-mail: m.reljanovic@iup.rs.

PRAVO NA SUDSKU ZAŠTITU – UVODNA RAZMATRANJA

Prilikom ugrožavanja ili povrede nekog prava iz radnog odnosa, zaposleni može pokrenuti radni spor pred sudom. Sudska zaštita tradicionalno se posmatra kao osnovni vid korekcije nezakonite situacije koja je nastala protivpravnim ponašanjem neke od strana u radnom odnosu – poslodavca ili zaposlenog. Ovakva teorijska postavka međutim u Republici Srbiji nailazi na značajne praktične probleme – počev od veoma ograničenog kruga ljudi koji mogu pokrenuti radni spor kao specifičnu vrstu parnice upodobljenu karakteru sporenja u procesu rada, preko činjenice da se radnici aktivno destimulišu da koriste mogućnosti zaštite svojih prava, pa do faktičke nemogućnosti pristupa sudu usled nedovoljnog poznavanja prava i nepostojanja pravnog instituta opšte besplatne pravne pomoći. U takvim okolnostima od značaja je istražiti ovakve probleme, proceniti da li se oni manifestuju u tolikoj meri da je ugroženo pravo na sudsku zaštitu kao jedno od osnovnih prava građana, kao i uporediti trenutna zakonska rešenja i prakse sa projektovanim izmenama u postupku harmonizacije pravnog sistema sa pravnim tekovinama Evropske unije – da li će ovaj proces uticati na kvalitet sudske zaštite radnika² (i poslodavaca) u Srbiji?

Kada se govori o pravu na sudsku zaštitu, ima se u vidu kompleksan skup načela i standarda, odnosno deriviranih prava, čije istovremeno postojanje i delovanje dovodi do efikasne i pravične zaštite prava pojedinca u sudskom postupku. Međunarodnim paktom o građanskim i političkim pravima³ regulisano je pravo na jednakost pred sudom (član 14.). Ovo složeno pravo sastoji se iz više elemenata, koji se mogu posmatrati u odnosu na krivičnoppravnu i građanskoppravnu zaštitu. Izuzimajući odredbe koje se odnose samo na krivični postupak, može se reći da obuhvata sledeće elemente: pravo na opšti i jednak pristup sudu; pravo na odlučivanje od strane nezavisnog i nepristrasnog suda ustanovljenog zakonom; pravo na javnost postupka, osim u izuzetnim slučajevima. Slično rešenje može se naći i u članu 6. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda⁴ (u daljem tekstu:

² Termin „radnik“ je u ovom istraživanju upotrebljen tako da obuhvati sva radno angažovana lica van radnog odnosa, dok je termin „zaposleni“ upotrebljen tako da označi lica koja se nalaze u radnom odnosu.

³ Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori, br. 7/1971.

⁴ Zakon o ratifikaciji Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, izmenjene u skladu sa Protokolom broj 11, Protokola uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, Protokola broj 4 uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda kojim se obezbeđuju izvesna prava i slobode koji nisu uključeni u Konvenciju i Prvi protokol uz nju, Protokola broj 6 uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda o ukidanju smrtne kazne, Protokola broj 7 uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, Protokola broj 12 uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i Protokola broj

EKLJP) kojim je regulisano pravo na pravično suđenje, a koji sadrži suštinski iste elemente ali im pridodaje i pravo na odlučivanje u razumnom roku. Dalje je u članu 13. EKLJP predviđeno da će svako kome su prekršena prava i slobode predviđeni EKLJP, imati pravo na delotvorni pravni lek (pravno sredstvo), što jeste još jedno pravo povezano sa ostvarivanjem opšteg prava na sudsku zaštitu. Ustavom Republike Srbije⁵ proklamovana je jednakost svih pred Ustavom i zakonom, odnosno pravo na jednaku zakonsku zaštitu bez diskriminacije (član 21. stavovi 1. i 2.). Pravo na pravično suđenje regulisano je članom 32. Ustava, koji sadrži nekoliko elemenata prava na sudsku zaštitu koji su uočeni i u analiziranim međunarodnim instrumentima, praktično iste koji su uočeni u EKLJP. Posmatrajući elemente prava na pravično suđenje koje je do sada istakao Evropski sud za ljudska prava (u daljem tekstu: ESLJP), Uzelac navodi sledeće elemente: pravo na pristup sudu; pravo na pravnu pomoć; pravo na procesnu ravnopravnost; pravo na javno i kontradiktorno suđenje; pravo na saslušanje; pravo na dokaz; pravo na javnu objavu presuda; pravona sud ustanovljen zakonom; pravo na neovisnosti nepristranost u suđenju; pravo na suđenje u razumnom roku; pravo na učinkovitu ovrhu presuda; zabrana arbitrarnog postupanja; i pravo na pravnu sigurnost.⁶

Povelja Evropske unije o osnovnim pravima⁷ (dalje: Povelja EU) sadrži u članu 47. praktično objedinjene norme iz članova 6. i 13. EKLJP: „Svako kome su povređena prava i slobode zajemčeni pravom Unije ima pravo na delotvornopravno sredstvo pred sudom, u skladu sa uslovima predviđenim ovim članom. Svako ima pravo na pravičnu i javnu raspravu u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim sudom koji je prethodno osnovan na osnovu zakona. Svako treba da ima mogućnost da dobije savet, da se brani i bude zastupan. Onima koji nemaju dovoljno sredstava biće omogućena pravna pomoć u meri u kojoj je ona neophodna da bi im se obezbedio delotvoran pristup pravdi.“

Može se dakle konstatovati da je pravo na sudsku zaštitu sačinjeno iz više povezanih prava građana, koja zajedno čine funkcionalnu celinu. Svakako da centralno mesto u toj celini zauzima pravo na pravično suđenje koje se zasniva na principu vladavine prava na kojoj počiva demokratsko društvo, kako

13 uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda o ukidanju smrtne kazne u svim okolnostima, Službeni list SCG – Međunarodni ugovori, br. 9/2003, 5/2005 i 7/2005 – ispr. i Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori, br. 12/2010 i 10/2015.

⁵ Službeni glasnik RS, br. 98/2006.

⁶ Alan Uzelac, „Pravo na pošteno suđenje: opći i građanski aspekti čl. 6. st. 1. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda“, u: Ivana Radačić (ur.), *Usklađenost zakonodavstva i prakse sa standardima Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda*,

https://www.cms.hr/system/publication/pdf/17/Uskla_enost_hrv_zakonodavstvo_i_Konvencija_2020.pdf, Centar za mirovne studije, Zagreb, 2020, str. 107-108.

⁷ Službeni glasnik EU, 2007/C 303/01.

je ispravno primećuju Vitkauskas i Dikov⁸, i činjenici da je pravosudni sistem poslednja ali i osnovna brana zaštite tog principa. Ovo pravo je takođe kompleksno kao što je već rečeno i iz njega se mogu derivirati druga prava. Ako bi se ona posmatrala u odnosu na radni spor, odnosno bilo koji spor koji se tiče rešavanja spornog pitanja na radu ili u vezi sa radom (bez obzira na status radnika ili poslodavca), izvesno je da se kao centralne tačke za ostvarivanje prava na sudsku zaštitu mogu izdvojiti: pravo na pristup sudu i pravo na suđenje u razumnom roku. Oba ova prava elementi su prava na pravično suđenje. Vitkauskas i Dikov navode da „pravo na sud“, kao funkcionalna celina prava na pravično suđenje, obuhvata rešavanje nekoliko formalnih ili praktičnih problema, potencijalnih prepreka da svako može da ostvari svoje pravo da se pojavi kao stranka u sudskom postupku, među kojima su za rešavanje radnih sporova naročito značajne: nemogućnost da se podnese tužba i da se o toj tužbi donese (suštinska) sudska odluka; ograničavajući rokovi i sudske takse; nedostatak pravne pomoći⁹. Dalje, ako se posmatra pravo na delotvorno pravno sredstvo iz člana 13. EKLJP, može se zaključiti da ovo pravo garantuje zaštitu titulara prava iz EKLJP na način koji „mora biti takav da obezbedi naknadu podnosiocu predstavke u vezi sa navodnim kršenjem Konvencije i to na takav način da ga stavi u poziciju u kojoj bi se nalazio da nije došlo do kršenja njegovih ljudskih prava“¹⁰ – u ovom kontekstu se može govoriti i o dodatnom kriterijumu prava na sudsku zaštitu u sporovima povodom rada.

Upravo navedeni elementi biće posmatrani kao neki od odlučujućih faktora prilikom procene kakvog je kvaliteta pravo na sudsku zaštitu radnika u Republici Srbiji. Pri tome neće biti razmatrani svi aspekti prava na pravično suđenje. U tom smislu valja napomenuti da će se izraz „pravo na sudsku zaštitu“ koristiti tako da obuhvati sadržinu elemenata iz prava na pravično suđenje i prava na efikasno pravno sredstvo koji su uočeni kao posebno značajni za postupke zaštite prava radnika pred sudom.

Osnovna hipoteza istraživanja jeste da kombinacija svih utvrđenih faktora koji onemogućavaju ostvarivanje prava na sudsku zaštitu na dovoljno kvalitetan način, dovodi do problema ostvarivanja ovog prava uopšte. Drugim rečima, postavlja se pitanje da li građani Republike Srbije prilikom ugrožavanja ili kršenja prava na rad i drugih prava koja iz njega proističu, mogu da ostvare efektivnu i efikasnu sudsku zaštitu, na način na koji je to predviđeno međunarodnim standardima i uobičajeno u uređenim demokratskim državama. Pored toga se ukazuje na povezanost ovih problema sa procesom usaglašavanja

⁸ Dovydas Vitkauskas, Grigoriy Dikov, *Zaštita prava na pravično suđenje po Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima*, Savet Evrope, 2017, Beograd, str. 11.

⁹ *Ibidem*, str. 31.

¹⁰ Slavoljub Carić, *Delotvorno pravno sredstvo*, <http://www.bgcentar.org.rs/dr-slavoljub-caric-zastupnik-delotvornopravno-sredstvo/>, 14.3.2021.

pravnog sistema Republike Srbije sa pravnim tekovinama Evropske unije – da li se u ovom procesu može očekivati unapređenje sudske zaštite radnika i kako će on uticati da se analizirani problemi otklone, ili makar umanje do mere u kojoj bi se moglo argumentovano zastupati stanovište da se pravo na sudsku zaštitu ostvaruje na dovoljno kvalitetan način u svim predviđenim aspektima. U istraživanju je fokus isključivo na sporovima povodom kršenja individualnih prava radnika. Problem zaštite kolektivnih prava radnika nije predmet ovog istraživanja, budući da se kolektivna prava ostvaruju i štite prema specifičnim materijalnim i procesnim pravilima.

U toku istraživanja korišćena je kombinacija normativnog metoda, uporednopravnog metoda, upotreba statističkih podataka, analiza slučajeva i sudske prakse. Najpre će biti pojašnjeni standardi uživanja prava na efikasno pravno sredstvo i suđenje u razumnom roku. Potom će se ukazati i na neke druge značajne aspekte koji spadaju u domen ostvarivanja ovog prava u širem smislu – pravo na besplatnu pravnu pomoć i regulisanje prava na pristup sudu u odnosu na one radnike koji ne mogu platiti pristupne takse za otpočinjanje spora. Ova dva elementa smatraju se posebno važnim imajući u vidu da radni odnos nije odnos jednakih subjekata, kao i da je radnik kršenjem prava od strane poslodavca često doveden u nezavidnu materijalnu, finansijsku situaciju. Zaključci koji su izvedeni na kraju rada odnose se pre svega na mogućnosti intervencija u radnom zakonodavstvu, kao i u procesnim zakonima, kako bi se uočeni problemi otklonili.

PRAVO NA EFIKASNO PRAVNO SREDSTVO I PRAVO NA SUD

Pravo na efikasno pravno sredstvo i pravo na sud (pravo na pristup sudu) su komplementarna prava. Nemoguće je zamisliti ostvarivanje jednog bez drugog, a oba zajedno moraju biti normirana na način koji u praksi omogućava svakom pojedincu da ih ostvari bez poteškoća.

Pravo na efikasno pravno sredstvo podrazumeva normativnu i faktičku mogućnost da pojedinac kome su prekršena prava upotrebom pravne zaštite ostvari povratak u pređašnje stanje, kao da kršenja nije ni bilo. Kako Carić napominje, da bi sredstvo bilo efikasno, odnosno da bi moglo da pruži realnu zaštitu prava, mora da podrazumeva obraćanje organu koji može da donosi obavezujuće odluke i koji ima ovlašćenje da utvrdi na koji način nepravda koja je pojedincu nanosena, može biti ispravljena tako da se njene posledice u potpunosti otklone.¹¹ Sud je svakako vrsta organa koji takve kompetencije poseduje, pa se tužba sudu može smatrati efikasnim pravnim sredstvom. O

¹¹ *Ibidem.*

odnosu efikasnosti pravnog sredstva i prava na suđenje u razumnom roku, biće reći u daljem tekstu.

Pravo na sud je pravo koje derivira iz prava na pravično suđenje, u smislu da pojedincu koji smatra da su mu ugrožena prava država mora da omogući pravo da se obrati sudu radi zaštite i povraćaja u pređašnje stanje, odnosno drugog načina otklanjanja posledica protivpravnog postupanja koje je učinjeno u odnosu na njegova prava. Ovakvo posmatranje prava na sud podrazumeva široku paletu pojedinačnih prava, koja obuhvata (ali se na njima ne iscrpljuje) i aktivnu legitimaciju pojedinca u postupku (pravo na podnošenje tužbe, odnosno žalbe), i nepostojanje formalnih i faktičkih prepreka za otpočinjanje i vođenje postupka (kratki prekluzioni rokovi, nepostojanje pravne pomoći, previsoke sudske takse). Drugim rečima, pravo na pristup sudu podrazumeva da se pravo na efikasno pravno sredstvo može koristiti u praksi bez posebnih ograničenja koja bi pojedince ili pripadnike određenih grupa stavila u situaciju da se ne mogu obratiti sudu iz formalnih razloga, odnosno da im je to pravo faktički uskraćeno jer ne mogu ostvariti pretpostavke da do njegovog korišćenja dođe. Pravo na sud izuzetno je važno jer predstavlja manifestaciju nadležnosti države da zaštiti i očuva vladavinu prava u društvenim odnosima. Ono istovremeno ne predstavlja garantiju da će pojedinac uspeti u svom tužbenom zahtevu, već da će imati šansu da u postupku koji je uređen u skladu sa određenim standardima iznese svoj slučaj pred telom koje je nadležno da na stručan i nepristrasan način o postojećem spornom pitanju odlučuje.¹²

Kako se navedeni standardi primenjuju u radnim sporovima u Srbiji? Da bi se došlo do odgovora, trebalo bi analizirati nekoliko situacija.

Zakoni koji uređuju ovu materiju, prave razliku između radnog spora i ostalih sporova u oblasti rada. Razlike između ova dva parnična postupka su značajne. Dok za radni spor važe pojedina posebna pravila (usmerena najpre ka naročitoj hitnosti u postupanju) ostali sporovi u oblasti rada zapravo predstavljaju opštu (običnu) parnicu koja se vodi po opštim pravilima parničnog postupka.¹³ To navodi na zaključak da je radni spor privilegovani oblik sudske zaštite prava po osnovu rada.

¹² Videti: Dovydas Vitkauskas, Grigoriy Dikov, *op.cit.*, str. 32. Elijaš, Marković i Trgovac napominju stav ESLJP da pravo na pristup sudu obuhvata ne samo pravo pokretanja postupka, već i pravo na „rješavanje“ spora od strane suda. Naravno, ovakvim stavom se ne prejudicira ishod sudskog rešenja. Videti: Dragan Elijaš, Sandra Marković, Sanja Trgovac, „Pravo na pristup sudu kao aspekt prava na pravično suđenje“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, br. 1/2016, str. 394.

¹³Zoran Ivošević, *Radno pravo*, Beograd, 2015, str. 308-309.

Ko međutim može pokrenuti radni spor? Ovo pravo je rezervisano samo za zaposlene.¹⁴ Prema Zakonu o radu, zaposleni je lice koje ima zaključen ugovor o radu sa poslodavcem.¹⁵ Sva ostala lica koja se nalaze u procesu rada, odnosno radno su angažovana po ostalim ugovorima koje predviđaju Zakon o radu i drugi posebni zakoni, ovo pravo nemaju. Ono je dakle ograničeno samo na režim radnog odnosa, što isključuje sudsku zaštitu za veliki broj radnika.

Radno angažovani radnici koji nisu u radnom odnosu¹⁶, mogu jedino pokrenuti opštu parnicu za naknadu štete. Oni ne mogu tražiti povratak na rad, niti pokrenuti postupak zbog nezakonitog otkaza ugovora o radnom angažovanju, jer Zakon o radu ne predviđa takve mogućnosti. Drugim rečima, svaki otkaz bilo koje vrste ugovora o radnom angažovanju je zakonit a nije potrebno da postoje otkazni razlog, otkazni postupak, ili otkazni rok za tako nešto. Šteta koja je radniku načinjena otkazivanjem ugovora o radnom angažovanju mora da se dokaže pred sudom, a teret dokazivanja je na njemu. U praksi se tako nešto veoma teško dokazuje, tako da ovakvih slučajeva pred sudovima praktično nema. Osim toga, postupak koji se na ovaj način pokreće spada u opštu parnicu, on nema karakter hitnosti i stranke nemaju naročita procesna sredstva da ga dodatno ubrzaju.

Radni spor međutim ne mogu pokrenuti ni poslodavci. U teoriji radnog prava, ovaj spor se naziva „sporom iz radnog odnosa“ ali on po svom karakteru zapravo spada u opštu parnicu koja se vodi prema generalnim pravilima parničnog postupka. Opravdanje za ovakvo postupanje zakonodavca često se nalazi u činjenici da radni odnos nije odnos jednakih strana i da se poslodavcu ne mora propisati postupak koji je po prirodi hitan. Ovo naročito imajući u vidu da poslodavac koristeći odnos subordinacije nad radnikom, može ostvariti svoje interese i odbraniti svoja prava i na drugi način.¹⁷ Ipak, iako je prethodna konstatacija nedvosmisleno tačna valjalo bi napomenuti da takva vrsta argumentacije nije dovoljna za pravljenje razlike u procesnim pozicijama

¹⁴ Član 195. Zakona o radu, Službeni glasnik RS, br. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017 - odluka US, 113/2017 i 95/2018 - autentično tumačenje.

¹⁵ Član 5. stav 1. Zakona o radu. Jedini izuzetak od ovog pravila jeste pravna fikcija da se lice koje se nalazi na faktičkom radu (takozvanom „radu na crno“, odnosno radu za koji nema validan pravni osnov) može obratiti sudu sa zahtevom da se utvrdi da se nalazi u radnom odnosu (član 32. stav 2. Zakona o radu).

¹⁶ Ovih ugovora ima više (ugovor o obavljanju privremenih i povremenih poslova, ugovor o stručnom usavršavanju, ugovor o stručnom osposobljavanju, ugovor o delu, ugovor o dopunskom radu, ugovor o obavljanju sezonskih poslova, ugovor o angažovanju putem studentsko-omladinske zadruge) a u ovom istraživanju obuhvaćeni su jedinstvenim pojmom „ugovori o radnom angažovanju“.

¹⁷ U praksi će poslodavac protiv zaposlenog pokretati isključivo parnice za naknadu štete, budući da štetu koja je nastala na radu ili u vezi sa radom, u skladu sa Zakonom o radu (član 123. stav 1.) može naplatiti samo uz pristanak zaposlenog ili na osnovu odluke suda.

zaposlenih i poslodavaca. Sasvim je tačno da poslodavac svoje interese štiti na drugi način, u okvirima ovlašćenja koja ima prema radnom zakonodavstvu. Ipak, kada pokreće postupak povodom spora u oblasti rada, jasno je da je poslodavac iscrpeo sva prethodna zakonita ovlašćenja i da se spor ne može rešiti na drugi način, osim pred sudom. Pored toga, valja reći da bi izjednačavanje spora iz radnog odnosa i radnog spora značilo i dodatnu sigurnost za zaposlenog protiv kojeg se spor vodi, a kojem je takođe u interesu da se okonča što ranije i da se oslobodi pravne neizvesnosti koja postoji u toku trajanja sudskog postupka. Otuda se može zaključiti da postojeće razlikovanje nije racionalno i da pristup sudu zaposlenih i poslodavaca nije jednak, kada je reč o rešavanju spornog pitanja iz radnog odnosa. Procesni položaj poslodavca i radnika koji je angažovan van radnog odnosa jeste izjednačen, u smislu da ni jedan ni drugi ne mogu pokrenuti radni spor već samo opštu parnicu – i ovo je, u skladu sa navedenim, problem koji se mora otkloniti.

Ovo međutim nije potpuna slika kada je reč o ograničenju prava na pristup sudu u radnim sporovima. Naime, ni zaposleni nisu uvek u prilici da svoje pravo iskoriste na odgovarajući način. Postoji više problema u ovom smislu, koji dovode do obesmišljavanja postojanja prava na sudsku zaštitu zaposlenih.

Najpre, prekluzivni rok za pokretanje radnog spora skraćen je 2014. godine sa 90 na 60 dana.¹⁸ Ovakve tendencije nisu dobre, naročito kada se ima u vidu nedostatak besplatne pravne pomoći za zaposlene, o čemu će više reći biti kasnije, kao i činjenica da zaposleni po pravilu nisu svesni svojih prava i mogućnosti u pojedinim situacijama, a ponekad nisu svesni ni da je postupanje poslodavaca protivpravno. Još su češće situacije u kojima poslodavac namerno dovodi u zabludu zaposlene u iščekivanju da istekne rok za podnošenje tužbe. To je česta pojava kod nezakonitog otkaza ugovora u radu – na primer, u toku 2020. godine tokom vanrednog stanja u periodu mart – maj, zabeležene su pojave da poslodavci obećavaju zaposlenima koje su otpustili da će ih vratiti na posao „čim se situacija popravi“. Nakon što se tako nešto nije desilo, (nezakonito) otpušteni su mogli samo da konstatuju da im je u međuvremenu protekao i rok za tužbu i da bez obzira na očigledno nezakonito postupanje poslodavaca, ne mogu pokrenuti radni spor protiv njih.

Čak i kada prekluzivni rok nije određen, sudovi su skloni da ga primenjuju. Tako su u prošlosti postojali problemi kod pokretanja radnog spora povodom diskriminacije na radu. Iako Zakonom o zabrani diskriminacije nije određen rok za podnošenje tužbe povodom diskriminisanja¹⁹, što uključuje i

¹⁸ Član 195. stav 2. Zakona o radu: „Rok za pokretanje spora jeste 60 dana od dana dostavljanja rešenja, odnosno saznanja za povredu prava.“

¹⁹ Zakon o zabrani diskriminacije, Službeni glasnik RS, br. 22/2009.

diskriminaciju u oblasti rada, sudovi su u početku primenjivali rok od 60 dana za pokretanje radnog spora iz Zakona o radu.²⁰ Ovakav stav sudova je u međuvremenu izmenjen, ali sa druge strane postoje i drugi slični problemi. I danas sudska praksa uglavnom stoji na stanovištu da se spor povodom zakonitosti ugovora o radu ili aneksa ugovora o radu može pokrenuti samo u periodu od 60 dana, iako postoji izričita zakonska odredba da ovo pravo ne zastareva.²¹

Konačno, problem postoji i kod nezakonitog otkaza ugovora o radu. Prema rešenju iz člana 191. stava 7. Zakona o radu, „Ako sud u toku postupka utvrdi da je postojao osnov za prestanak radnog odnosa, ali da je poslodavac postupio suprotno odredbama zakona kojima je propisan postupak za prestanak radnog odnosa, sud će odbiti zahtev zaposlenog za vraćanje na rad, a na ime naknade štete dosudiće zaposlenom iznos do šest zarada zaposlenog.“ Na ovaj način se u zakonodavstvo uvodi „manje“ kršenje zakona od strane poslodavca, što je u praksi nemoguće razdvojiti od drugih oblika kršenja propisa²², a istovremeno se zaposleni dovodi u situaciju (kada se ima u vidu da konačna ocena „stepena“ kršenja zakona zavisi od odluke suda) da ima značajno ograničenje zaštite prava koja su mu povređena (jer je postojala protivpravnost postupanja poslodavca koju je utvrdio sud). Ovakvo rešenje je potpuno protivno Zakonu o obligacionim odnosima²³ i logici principa *restitutio in integrum*, koji je inače primenjen kod naknade štete koja nastane nezakonitim postupanjem poslodavca. Ono je međutim svoje mesto našlo u Zakonu o radu kao aktivna destimulacija zaposlenih da uopšte koriste svoje pravo na sudsku zaštitu, a naročito imajući u vidu trajanje radnog spora, o čemu će više reći biti u kasnijem tekstu.

Da li je harmonizacija sa pravnim tekovinama Evropske unije, dobra prilika da se nešto promeni u uređenju prava na efikasno pravno sredstvo i prava na sud, u oblasti rada? Svakako da jeste ali se mora konstatovati da takvo mišljenje ne dele tvorci akcionih planova za poglavlje 19 i 23.

Akcioni plan za pregovaračko poglavlje 19²⁴ uopšte ne identifikuje navedene probleme, niti se predviđaju izmene u pravcu njihovog rešavanja. U

²⁰ Više o tome u: Mario Reljanović, *Studija o primeni Zakona o zabrani diskriminacije u Srbiji*, Beograd, 2017, <http://www.yucom.org.rs/wp-content/uploads/2018/03/Studija-o-primeni-Zakona-o-zabrani-diskriminacije-u-Srbiji-Mario-Reljanovic.pdf>.

²¹ Član 11. Zakona o radu: „Ništavost odredaba ugovora o radu utvrđuje se pred nadležnim sudom. Pravo da se zahteva utvrđivanje ništavosti ne zastareva.“

²² Na primer, ukoliko dođe do usmenog otkaza to je očigledno kršenje pravila otkaznog postupka; ovo međutim ne znači da otkazni razlog ne postoji i da je on autentičan.

²³ Službeni list SFRJ, br. 29/78, 39/85, 45/89 - odluka USJ i 57/89, Službeni list SRJ, br. 31/93, Službeni list SCG, br. 1/2003 - Ustavna povelja i Službeni glasnik RS, br. 18/2020.

²⁴ Akcioni plan za poglavlje 19 – socijalna politika i zapošljavanje, Vlada Republike Srbije, maj 2020.

odnosu na usaglašavanje sa Direktivom 1999/70/EZ od 28. juna 1999. godine o okvirnom sporazumu o radu na određeno vreme, Akcioni plan predviđa izjednačavanje u pravima, obavezama i odgovornostima lica van radnog odnosa sa licima u radnom odnosu. Ovo bi praktično otklonilo nemogućnost radnika angažovanih van radnog odnosa da pokreću radne sporove i svakako se smatra dobrim rešenjem za budućnost.

Akcioni plan za pregovaračko poglavlje 23²⁵ se ni u jednom aspektu ne bavi navedenim problemima.

SUĐENJE U RAZUMNOM ROKU

Da bi sudska zaštita ostvarila svoju osnovnu svrhu, mora biti efikasna. Ova efikasnost se različito ceni u različitim vrstama postupaka pred sudom. Kada je reč o radnim sporovima, oni su označeni kao hitni²⁶, što odgovara njihovoj pravnoj prirodi. Svrha hitnosti u postupanju jeste u tome da se sporna situacija što pre reši jer ona po pravilu utiče kako na odnos zaposlenog sa poslodavcem, tako i na odnos zaposlenog prema procesu rada. Ovo je naročito važno kod rešavanja spornog radnopravnog statusa zaposlenog (na primer u slučaju da zaposleni tvrdi da je nezakonito otpušten) ali i u svim drugim slučajevima kada je zaposlenom navodno ugroženo ili prekršeno neko pravo iz radnog odnosa.

Republika Srbija nije do sada uspevala da ispuni standarde suđenja u razumnom roku.²⁷ Praksa ESLJP bogata je presudama koje se odnose upravo na ovaj aspekt prava na pravično suđenje. Kako Carić navodi²⁸, da bi pravno sredstvo koje je na raspolaganju bilo efikasno, mora garantovati odlučivanje u razumnom roku. Razuman rok nije jedinstveno posmatran u praksi ESLJP ali su određene njegove smernice jasno postavljene. Suočeni sa velikim brojem neefikasnih suđenja, države su u XXI veku počele da donose posebne zakone kojima su regulisale povredu prava na suđenje u razumnom roku. Tim putem su

²⁵ Akcioni plan za poglavlje 23 – pravosuđe i osnovna prava (revidirani), Vlada Republike Srbije, jul 2020.

²⁶ Član 438. Zakona o parničnom postupku, Službeni glasnik RS, br. 72/2011, 49/2013 - odluka US, 74/2013 - odluka US, 55/2014, 87/2018 i 18/2020.

²⁷ Ovo se odnosi na sudske postupke. Međutim, pravo na odlučivanje u razumnom roku nije garantovano u upravnom postupku, u kojem će se često odlučivati o pravima, obavezama i odgovornostima na radu i u vezi sa radom državnih službenika. Videti: Stefan Andonović, „Pravo na odlučivanje u razumnom roku u upravnom postupku u Republici Srbiji“, *Sveske za javno pravo januar 2019*, Fondacija za javno pravo, Sarajevo, http://www.fcjp.ba/analize/Stefan_Andonovic_Pravo_na_odlucivanje_u_razumnom_roku_u_upravnom_postupku_u_Republici_Srbiji.pdf.

²⁸ S. Carić, *loc.cit.*

krenule Italija i Slovenija, dok je Nemačka osim zakonodavnih preduzela i organizacione i budžetske mere da bi skratila trajanje radnih sporova – što je ESLJP pozdravio kao uspešnu državnu politiku i našao da u konkretnom predmetu koji je razmatrao nije bilo kršenja prava na suđenje u razumnom roku.²⁹ Istim putem je ovaj sud nastavio i kada je počeo da prihvata ustavnu žalbu kao delotvorno pravno sredstvo, koje se mora iscrpeti pre obraćanja ESLJP.³⁰

U odnosu na Srbiju, ESLJP je našao da je ovo pravo prekršeno u nizu slučajeva. Kada je reč o radnim sporovima, Srbija je uglavnom oglašena odgovornom za kršenje prava na suđenje u razumnom roku iz člana 6. stav 1. EKLJP kada se radilo o neefikasnosti sudova u prilikom odlučivanja u predmetima o neisplaćenim zaradama i drugim imovinskim pravima iz radnog odnosa, koja inače spadaju u domen zaštite prava na mirno uživanje imovine iz člana 1. Protokola 1 u EKLJP, budući da pravo na rad nije zaštićeno samom EKLJP.³¹

Trajanje radnih sporova u Srbiji odista jeste jedan od velikih problema pravosuđa. „Prema Godišnjem izveštaju o radu sudova u 2019. godini³² broj starih predmeta u takozvanoj P1 referadi (sudska oznaka predmeta u radnim sporovima) bio je značajan na svim nivoima odlučivanja. U višim sudovima postojalo je 249 starih predmeta, od čega su 94 stara između pet i 20 godina, a šest predmeta je bilo starije od 10 godina. Svaki od sudija imao je prosečno tri stara predmeta u radu.³³ U osnovnim sudovima, stanje je očekivano još lošije – ukupno je postojalo 4296 nerešenih starih predmeta, od čega je gotovo jedna trećina (1397 predmeta) bila stara između pet i 10 godina, a 251 predmet (6% ukupnog broja starih predmeta) bio je stariji od 10 godina. Svaki od sudija imao

²⁹ Isto se dogodilo i u Srbiji 2015. godine, donošenjem Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku (Službeni glasnik RS, br. 40/2015). Iako se u literaturi navodi da Srbija ima kombinovani sistem zaštite prava na suđenje u razumnom roku (videti: Maida M. Bećirović Alić, „Pravo na suđenje u razumnom roku u uporednom pravu“, *Strani pravni život* 3/2019, str. 85) činjenica je da se u praksi pre svega oslanja na kompenzatorni sistem utanovljen upravo ovim zakonom, koji naravno nije dovoljan da bi se pravo zaštitilo i ne utiče na uzroke predugog trajanja postupaka.

³⁰*Ibidem*.

³¹ Videti na primer odluke ESLJP u predmetima: Adamović protiv Srbije (predstavka 41703/06, presuda od 2.10.2012. godine); Jovičić i drugi protiv Srbije (predstavke 37270/11, 37278/11, 47705/11, 47712/11, 47725/11, 56203/11, 56238/11 i 75689/11, presuda od 13.1.2015. godine); Krndija i drugi protiv Srbije (predstavke 30723/09 i druge, presuda od 27.6.2017. godine); Marinković protiv Srbije (predstavka 5353/11, presuda od 22.10.2013. godine); Nikolić-Krstić protiv Srbije (predstavka 54195/07, presuda od 14.10.2014. godine), i slične.

³² *Godišnji izveštaj o radu sudova u 2019. godini*, Vrhovni kasacioni sud, mart 2020. (u daljem tekstu: Izveštaj 2019).

³³ *Ibidem*, str. 30.

je prosečno čak 15 starih predmeta u radu.³⁴ U apelacionim sudovima je u Gžl referadi (predmeti u radnim sporovima po žalbi) bilo je 2225 starih predmeta, od kojih je 56% (1249 predmeta) bilo staro od tri do pet godina, 35% (784 predmeta) od pet do 10 godina a 9% preko 10 godina.³⁵ Osnovni sudovi su rešavali radne sporove u postupku koji je trajao do jedne godine u 58% slučajeva, jedne do dve godine u 29% slučajeva a preko dve godine u 13% slučajeva (od toga najviše u periodu do tri godine). ... Sudije koje sude radne sporove u osnovnim sudovima su u toku 2019. godine u proseku imali 247 predmeta radnih sporova³⁶ – to znači da bi morali da rešavaju oko jednog predmeta dnevno, da bi otklonili zastoje u odlučivanju i da bi svi predmeti bili rešeni u toku jedne godine. ... Situacija nije bolja ni u apelacionim sudovima, gde je prosečno opterećenje po sudiji 66 predmeta ali je u materiji Gžl prosečno opterećenje na nivou države čak 86 predmeta.³⁷ Ovakve podatke o trajanju spora i opterećenosti sudija dodatno pogoršava statistika o ukinutim odlukama u radnim sporovima. Prema podacima Vrhovnog kasacionog suda, procenat ukinutih odluka osnovnih sudova u materiji P1 dostiže do 57,5% (Osnovni sud u Trsteniku) što je nezamislivo visok broj. Na apelacionim sudovima, situacija je dosta bolja i procenat ukinutih odluka ne prelazi 6,62.^{38,39}

Ono što predstavlja dodatnu – i naročito važnu – činjenicu kada je reč o ovakvom sistemskom kršenju prava na suđenje u razumnom roku, jeste da država u dugom periodu postojanja ovog problema nije učinila mnogo da bi ga

³⁴ *Ibidem*, str. 32. Valjalo bi napomenuti i da se u Izveštaju konstatuje da je broj novih predmeta u materijama P1 i P2 (porodični i nasledni sporovi) u opadanju, pa je tako i ukupan broj predmeta u radu u opadanju. Izvesno je da je trajanje radnog spora prethodnih godina skraćeno, najviše zbog ove činjenice. Ostaju međutim dva problema koja su istaknuta i u prethodnom tekstu. Prvi je da i ovakvi trendovi ne utiču mnogo na predugo trajanje radnih sporova (u tom smislu se može reći da je skraćenje prosečnog trajanja sa sedam na četiri godine pohvalno ali je i dalje izuzetno daleko od standarda efikasnosti koji se želi uspostaviti). Drugi je činjenica da se podjednako mali broj radnih sporova rešava vanskudskim putem kao i u prethodnom periodu – ukoliko je broj novopokrenutih radnih sporova drastično umanjen, to dakle može biti posledica samo destimulacije zaposlenih da zatraže sudsku zaštitu – ova destimulacija je izvršena kako izmenama Zakona o radu 2014. godine (videti više u: Mario Reljanović, *Alternativno radno zakonodavstvo*, Beograd, 2019, str. 172 – 182), tako i faktičkim stanjem u radnom sudstvu koje ne uliva poverenje zaposlenima.

³⁵ Izveštaj str. 29.

³⁶ *Ibidem*, str. 32.

³⁷ *Statistika o radu sudova opšte nadležnosti u Republici Srbiji za period 1.1.2019. – 31.12.2019. godine*, Vrhovni kasacioni sud, 2020. (u daljem tekstu: Statistika 2019), str. 16.

³⁸ Statistika 2019, str. 427 i 32. Na žalost, najveći procenat ukinutih odluka apelacionih sudova je upravo Apelacionog suda u Beogradu, koji obuhvata i najveći broj sudova, odnosno predmeta radnih sporova.

³⁹ Mario Reljanović, Jovana Misailović, *Rešavanje radnih sporova*, Institut za uporedno pravo, Beograd, 2021 (knjiga u štampi).

rešila, ili makar ublažila. Donošenje navedenog Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku nije otklonjen uzrok postojanja dugotrajnih sudskih sporova, već je pokušana da se ublaži posledica postojanja problema. Niz izmena procesnih zakona uglavnom je u prethodnom periodu išao u prilog povećanja efikasnosti rada suda kroz izmene koje su same strane u sporu dovodile u težak položaj u samom postupku – otuda one nisu pokazale previše pozitivnih efekata, naročito ne u domenu pravičnosti suđenja, a dovele su sa druge strane do ukidanja velikog broja presuda prvostepenih sudova i novog prolongiranja završetka postupka kroz ponovljena suđenja. Sistemske promene su međutim izostale, a kada je reč o radnim sporovima samo se povremeno i bez naročitog utemeljenja ili razrade čuju ideje o uvođenju specijalizovanih radnih sudova, po ugledu na uporedna iskustva. Iako je trajanje radnog spora u prethodnom periodu relativno uspešno skraćeno, oni i dalje traju daleko duže od onoga što bi odgovaralo njihovoj prirodi. Trajanje radnog spora mora se naime meriti mesecima, nikako godinama. Dalje skraćenje njihovog trajanja međutim nije moguće bez korenite reforme sudske organizacije, pa se realno postavlja pitanje da li se može očekivati nešto u tom smislu u procesu harmonizacije i rada na pregovaračkim poglavljima 19 i 23? Akcioni planovi za ova poglavlja međutim ne sadrže nijedno specifično rešenje koje bi bilo vezano za radne sporove, odnosno potencijalnu specijalizaciju radnog sudstva. Akcioni plan za poglavlje 19 uopšte ne razmatra problem neefikasnosti sudova u radnim sporovima. Akcioni plan za poglavlje 23 sadrži generalni plan za povećanje efikasnosti sudova (mera 1.3.3) prema kojoj bi se izvršilo „sveobuhvatno vrednovanje rada svoje sudske i tužilačke mreže, sa fokusom na troškovima i raspodeli sredstava, efikasnosti, obimu posla i pristupa pravdi pre preduzimanja bilo kakvih daljih koraka u razvoju sudske i tužilačke mreže“.⁴⁰ Izvesno je međutim da se na tome iscrpljuje svo planiranje, odnosno da nema posebne analize u odnosu na radne sporove. Takođe, jasno je iz celokupnog konteksta u kojem se u Akcionom planu za poglavlje 23 razmatra pravo na suđenje u razumnom roku da je akcenat na doslednoj primeni Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku, pre nego na strukturnim i sistemskim promenama koje bi obezbedile dugoročno rešenje problema predugog trajanja sudskih postupaka.

PRAVO NA BESPLATNU PRAVNU POMOĆ

Usvajanje zakona kojim bi se regulisala besplatna pravna pomoć građanima, bilo je dugo najavljivano i iščekivano u stručnoj javnosti. Zakon o

⁴⁰ Akcioni plan za poglavlje 23, str. 71 – 73.

besplatnoj pravnoj pomoći⁴¹ koji je usvojen 2018. godine razrešio je dileme oko toga kako će sistem pružanja pravne pomoći izgledati ali je istovremeno otvorio niz spornih pitanja. Pre donošenja zakona, besplatnu pravnu pomoć građani su mogli da dobiju na više mesta: u organizacijama civilnog društva (OCD), na pravnim klinikama pravnih fakulteta, u lokalnim samoupravama, u pojedinim advokatskim kancelarijama, u sindikatima čiji su članovi, kao i u strukovnim udruženjima. Neuređenost materije imala je istovremeno nekoliko negativnih posledica. Najpre, nije se znalo ko može pružati besplatnu pravnu pomoć i kada ta vrsta asistencije građanima prelazi u nedozvoljene radnje (kao što je nadripisarstvo). Nije postojala centralna evidencija pružalaca besplatne pravne pomoći, niti su postojali načini da se izvrši nadzor nad njenim pružanjem. Pružaoci pravne pomoći su se najčešće finansirali iz sopstvenog budžeta (pravne klinike, sindikati) ili projektno iz donacija ili stručnih projekata (OCD, advokatske kancelarije). Lokalne samouprave nisu imale obavezu već mogućnost ustanovljavanja službi za pružanje besplatne pravne pomoći⁴² i po pravilu nisu bile zainteresovane za tako nešto.

Usvajanjem Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći situacija se poboljšala u odnosu na mnoga navedena pitanja, koja su sada precizno i detaljno uređena. Međutim, zakon nije ispunio svoju osnovnu svrhu – broj pružalaca besplatne pravne pomoći je smanjen, zakonom je zabranjeno nekim od do sada poznatih pružalaca da se time dalje bave, dok su uslovi da se postane primalac besplatne pravne pomoći tako strogo postavljeni da se može govoriti o obesmišljavanju ovog prava. Takođe, evidentno je iz celokupnog narativa zakonskih normi da su strukovna advokatska udruženja, koja do sada nisu bila zainteresovana za ove aktivnosti, uložila velike napore da stvore monopol nad pružanjem besplatne pravne pomoći u sistemu u kojem država plaća naknadu advokatima – pružaocima.

Konkretno, najveći uočeni problemi su sledeći:

- Da bi neko postao primalac pravne pomoći mora da ispunjava uslove da bude korisnik novčane socijalne pomoći ili bi zbog plaćanja pravne pomoći iz sopstvenih prihoda (u konkretnom slučaju) ispunilo uslove da postane korisnik novčane socijalne pomoći.⁴³ Ovakvo rešenje u praksi dovodi do dve negativne pojave. Prvo, da bi neko dokazao da ispunjava uslove za primanje novčane socijalne pomoći, osim u slučaju kada je već korisnik iste, mora proći dugu administrativnu proceduru; još nepovoljnija je situacija kada neko treba da dokaže da bi zbog plaćanja pravne pomoći dospelo u takvu situaciju, jer pametri za tako nešto nisu postavljeni samim zakonom. Za sve ovo vreme

⁴¹Službeni glasnik RS, br. 87/2018.

⁴² Član 20. stav 1. tačka 11) Zakona o lokalnoj samoupravi, Službeni glasnik RS, br. 129/2007, 83/2014 - dr. zakon, 101/2016 - dr. zakon i 47/2018.

⁴³ Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći, član 4. stav 1.

rokovi teku – zakon ne sadrži odredbu prema kojoj može doći do zastoja protoka roka za tužbu dok se ne reši pitanje besplatne pravne pomoći, pa tako čak i neko ko ostvari pravo na besplatnu pravnu pomoć može doći u situaciju da mu je dodeljen advokat koji će imati izuzetno kratko vreme da podnese tužbu i pokrene (radni ili neki drugi) spor. Druga posledica koju je ovako određenje titulara prava na besplatnu pravnu pomoć izazvalo, jeste toliko umanjeње broja potencijalnih korisnika da se samo pravo besmišljava.⁴⁴

- Mnoge tradicionalne organizacije isključene su iz sistema pružanja besplatne pravne pomoći. Ovo se pre svega odnosi na OCD, koje se mogu baviti pomaganjem građanima samo u usko određenim izuzetnim situacijama (među kojima nema onih koje su povezane sa radnim pravima).⁴⁵

- Ograničenja koja su postavljena su besmislena, jer se pružanjem besplatne pravne pomoći i dalje bave strukovna udruženja, kao i sindikati. Zakon ne poznaje razliku između pružanja pravne pomoći i pravne edukacije, što je nedorečenost koju koriste i druge organizacije da bi se u manjoj meri održale kao servisi podrške građanima, makar u domenu najopštijih pravnih saveta.

Kako se sve navedeno odražava na položaj zaposlenih u radnim sporovima? Svakako kombinacija kratkog prekluzivnog roka za pokretanje radnog spora od 60 dana i nedostatak stručne podrške u situaciji kada neko misli da mu je povređeno pravo iz radnog odnosa, stvara jako loše okolnosti koje rezultuju gubljenjem prava na pokretanje radnog spora kod slabo informisanih zaposlenih. Čak i ukoliko neko uspe u svom zahtevu za dobijanjem besplatne pravne pomoći, svakako je pitanje koliko će vremena preostati dodeljenom advokatu da se upozna sa predmetom i napiše kvalitetnu tužbu. Članom 32. Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći određeno je da je postupak hitan ali se analizom tih odredbi, kao i odredbi iz člana 39. o žalbi na odluku o odbijanju dodele besplatne pravne pomoći, vidi da postupak – osim što je preadministriran i prekomplikovan – može trajati i do 40 dana, ne računajući vreme koje je potrebno da bi se zahtev podneo. To znači da će zaposleni koji nije odmah reagovao na nezakonit otkaz (a u praksi se to izuzetno retko dešava) i podneo zahtev za pružanje besplatne pravne pomoći, imati svega nekoliko dana za konsultaciju sa advokatom za izradu tužbe protiv poslodavca. Drugim

⁴⁴ Stavom 3. člana 4. Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći predviđeni su i izuzeci kada će neko svakako imati pravo na besplatnu pravnu pomoć bez obzira na ostvarenje prethodno navedenog uslova ali se i primenom te odredbe opet dolazi do malog potencijalnog broja slučajeva – radni sporovi nisu ni na koji način uključeni u izuzetke.

⁴⁵ Član 9. stavovi 2. i 3. Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći: „Udruženja mogu pružati besplatnu pravnu pomoć samo na osnovu odredbi zakona koji uređuju pravo azila i zabranu diskriminacije. Besplatnu pravnu pomoć u ime udruženja pružaju advokati.“

rečima, ovakvo rešenje se u praksi pokazuje kao nepraktično i faktički neizvodivo.

Akcioni planovi za poglavlja 19 i 23 međutim ne identifikuju ove probleme. Akcioni plan za poglavlje 19 uopšte ne prepoznaje pravo na besplatnu pravnu pomoć zaposlenog kao jedno od prava čije bi ostvarivanje moralo da se analizira i eventualno promeni. U Akcionom planu za poglavlje 23, koje je ipak značajno relevantnije imajući u vidu materiju koju obuhvata, suštinski se samo na više mesta konstatuje da sistem besplatne pravne pomoći koji je uspostavljen funkcioniše bez problema, uz obavezu države da redovno prati broj i strukturu podnetih zahteva za besplatnu pravnu pomoć.

ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Izvesno je da je u Republici Srbiji formalno obezbeđeno pravo na pristup sudu, koje se međutim teško realizuje u odnosu na pokretanje radnog spora. Ovo se vidi kako iz broja analiziranih problema, tako i iz njihovog uticaja na celokupnu (potencijalnu) zaštitu prava radnika pred sudom.

Najpre, razlikovanje zaposlenih od ostalih radnika, kao i onemogućavanje poslodavaca da pokrenu radni spor, nema nikakvo uporište u logici normiranja i prirodi radnih sporova. I dok će se možda prvi problem rešiti u procesu harmonizacije, pa će prestati neopravdano razlikovanje zaposlenih i radno angažovanih lica, čini se da za sada ne postoji mogućnost da se poslodavcima prizna pravo na pokretanje radnog spora.

Kada je reč o drugim problemima, posebno bi trebalo naglasiti nemogućnost ostvarivanja prava na besplatnu pravnu pomoć, kao i prava na suđenje u razumnom roku. Zakonske izmene koje su usmerene ka destimulisanju zaposlenih da pokreću radni spor, skraćenje prekluzivnog roka, kao i nemogućnost da se u kratkom periodu ostvari pravo na sudsku zaštitu ukoliko zaposleni ne može da ostvari neki oblik sturčne pomoći, kombinovano utiču na konačnu ocenu da nisu ni izdaleka postignuti zadovoljavajući standardi.

Nakon što jednom radni spor otpočne, veliko je pitanje kada će se dovršiti. Zagušenje sudova koje postoji na nivou osnovnih, prvostepenih sudova, nije vezano samo za radne sporove ali se na njima naročito vidi nemogućnost da se predmeti koji su po svojoj prirodi hitni, reše u razumnim rokovima. Nekadašnja odredba Zakona o radu da se radni spor mora završiti u roku od šest meseci – koja je bila instruktivnog karaktera i nije proizvela dejstva – obrisana je 2014. godine, a ni do tada nije poštovana niti su postojali preduslovi da bude poštovana (osim teorijski, u izuzetnim slučajevima kada bi poslodavac priznao tužbeni zahtev na prvom ročištu – takvi slučajevi međutim

u praksi nisu zabeleženi). Prosečno trajanje radnih sporova jeste skraćeno u prethodnom periodu ali se dosta govori o kvalitetu sudskih odluka koje se donose primenom sve restriktivnijih procesnih pravila, kada se stankama često iz formalnih razloga neopravdano otežava procesni položaj, pa je samo sudsko postupanje efikasnije ali ne nužno i pravednije.

Aktuelni su i drugi problemi koji nisu razmatrani u ovom istraživanju. Jedan od njih je onaj koji se odnosi na plaćanje sudskih taksi, koji u praksi može ugroziti pravo na sud.⁴⁶ Prema Zakonu o sudskim taksama, taksa na podnošenje tužbe se plaća prilikom podnošenja iste⁴⁷. Ukoliko se to ne dogodi, postoji pretnja prinudnim izvršenjem. Zaposleni koji su uskraćeni za svoje zarade, a takvi slučajevi su relativno česti među radnim sporovima, nisu prethodno oslobođeni plaćanja takse za podnošenje tužbu (kasnije se mogu osloboditi svih troškova, u skladu sa zakonom). Što im više novca poslodavac duguje, vrednost spora će biti veća a samim tim i taksa za podnošenje tužbe. Dolazi se do apsurdne situacije da bi zaposleni koji nije imao nikakva primanja mesecima, ponekad i godinama, zbog nezakonitog postupanja poslodavca, morao da plati taksu da bi dobio svoj dan na sudu, odnosno šansu da naplati svoja potraživanja prema poslodavcu. U praksi se ne insistira na naplati ove takse onako kako je normirano (u roku od osam dana od dana podnošenja tužbe) već se ona odlaže za kasnije⁴⁸ – što je dovoljno da sud donese odluku o oslobođenju od njene naplate ako zaposleni koji je tužio može da dokaže da nema sredstava da je plati. Tako se potencijalno ograničenje prava na sud

⁴⁶ Kako pravilno zaključuju M.N. Simović, M.M. Simović i V.M. Simović pravo na sud ne podrazumeva pravo na besplatan postupak. Ukoliko se pak plaćanjem takse za pristup sudu pravo na sud efektivno oduzima, postoji konflikt sa standardom pravičnog suđenja: „...Evropski sud je zaključio da obaveza garantovanja djelotvornog prava na pristup sudu ne znači samo odsustvo miješanja, već može da zahtijeva od države preduzimanje različitih oblika pozitivne akcije, ali da iz toga ne može da se zaključi da se svakome mora obezbijediti pravo na besplatan postupak pred sudom ili pravo na besplatnu pravnu pomoć. Drugim riječima, pravo na efektivan pristup sudu može da povlači za posljedicu i obavezu države da obezbijedi pravnu pomoć. Imajući to u vidu, Evropski sud je zaključio da zahtjev za plaćanje sudske takse kada se od suda traži da odluči o nekom građanskom pravu, ne može da se *per se* smatra inkompatibilnim sa članom 6. stav 1. Evropske konvencije. Međutim, visina te takse, uključujući i mogućnost stranke u postupku da tu taksu plati, te faza postupka u kojoj se takvo ograničenje pristupa sudu nameće – faktori su koji moraju da se uzmu u obzir kada se odlučuje o tome da li je lice imalo pravo na pristup sudu.“ Miodrag N. Simović, Marina M. Simović, Vladimir M. Simović, „Pravo na pristup sudu kao elemenat prava na pravično suđenje – međunarodni standardi i praksa Ustavnog suda Bosne i Hercegovine“, Anali Pravnog fakulteta Univerziteta u Zenici br. 22 / 2018, str. 16.

⁴⁷ Član 3. stav 1. tačka 1) i član 4. Zakona o sudskim taksama, Službeni glasnik RS, br. 28/94, 53/95, 16/97, 34/2001 - dr. zakon, 9/2002, 29/2004, 61/2005, 116/2008 - dr. zakon, 31/2009, 101/2011, 93/2012, 93/2014, 106/2015 i 95/2018.

⁴⁸ Istovremeno se dosledno poštuje pravilo da nedovoljno plaćena ili neplaćena taksa ne zadržava tok sudskog postupka“ (član 7. stav 1. Zakona o sudskim taksama).

praktično rešava – ovo međutim ne znači da neće postojati dodatni problem ukoliko se praksa sudova promeni i zakon se bude striktno primenjivao.

Takođe, postoji i problem okončanja radnog spora u situaciji kada se nad poslodavcem otvori stečaj – u praksi će to biti nemoguće izvesti, a iz stečajne mase se zaposleni po pravilu ne mogu naplatiti iako pripadaju prvom isplatnom redu.

Ono što je naročito uznemiravajuće jeste činjenica da gotovo nijedan od ovih problema nije prepoznat u planovima za harmonizaciju sa pravnim tekovinama Evropske unije. Ni akcioni plan za poglavlje 19, kao ni za poglavlje 23, ne sadrže rešenja na uočene nedostatke. I više od toga, u ogromnoj većini slučajeva se ovi problemi uopšte ne percipiraju. Na primer, iako se planira merenje efekata novog Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, kritički osvrt ka umanjenju domašaja tog zakona – praktično je donošenjem zakona ukinuto pravo na besplatnu pravnu pomoć za većinu potencijalnih korisnika, odnosno onemogućena je većina pružalaca da se time bavi – ne postoji, već se naglašavaju detalji merenja efekata zakona i druga rešenja, koja ne utiču na ukupne negativne posledice njegove primene.

Kombinacija navedenih elemenata utiče na kvalitet prava na pristup sudu, u smislu članova 6. i 13. EKLJP, odnosno člana 47. Povelje EU. Ono svakako postoji ali se ne može govoriti o njegovoj realizaciji na odgovarajući način. U tom smislu bi se moralo raditi na izmenama Zakona o radu, Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, Zakona o parničnom postupku, Zakona o organizaciji sudova. Uvođenje radnih sudova jeste legitimna opcija kojom bi se sudije koje se bave radnim sporovima u potpunosti rasteretile drugih obaveza, a sam postupak bi mogao da se učini daleko efikasnijim bez zadiranja u kvalitet vođenja postupka i odlučivanja. Takođe, procesne prepreke koje postoje da bi neko mogao da se obrati sudu radi zaštite prava iz oblasti rada, morale bi da budu svedene na minimum. Radni sporovi pogodni su za vansudsko rešavanje, tako da i u tom pravcu treba istražiti mogućnosti za alternativna rešenja. Ovakva reforma podrazumeva daleko ozbiljniji pristup države i kritički osvrt prema postojećem stanju, u kojem je pravo na sudsku zaštitu radnika ozbiljno ugroženo.

LITERATURA

1. Akcioni plan za poglavlje 19 – socijalna politika i zapošljavanje, Vlada Republike Srbije, maj 2020.
2. Akcioni plan za poglavlje 23 – pravosuđe i osnovna prava (revidirani), Vlada Republike Srbije, jul 2020.
3. AndonovićStefan, „Pravo na odlučivanje u razumnom roku u upravnom postupku u Republici Srbiji“, Sveske za javno pravo januar 2019, Fondacija za javno pravo,

- Sarajevo,
http://www.fcjp.ba/analize/Stefan_Andonovic_Pravo_na_odlucivanje_u_razumnom_roku_u_upravnom_postupku_u_Republici_Srbiji.pdf.
4. Bećirović AlićMaida M., „Pravo na suđenje u razumnom roku uuporednom pravu“, *Strani pravni život* 3/2019.
 5. Carić Slavoljub, *Delotvorno pravno sredstvo*, <http://www.bgcentar.org.rs/dr-slavoljub-caric-zastupnik-delotvornopravno-sredstvo/>.
 6. ElijašDragan, MarkovićSandra, TrgovacSanja, „Pravo na pristup sudu kao aspekt prava na pravično suđenje“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, br. 1/2016, str. 385-421.
 7. *Godišnji izveštaj o radu sudova u 2019. godini*, Vrhovni kasacioni sud, mart 2020.
 8. Ivošević Zoran, *Radno pravo*, Beograd, 2015, str. 308-309.
 9. Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori, br. 7/1971.
 10. Povelja Evropske unije o osnovnim pravima, Službeni glasnik EU, 2007/C 303/01.
 11. Reljanović Mario, *Alternativno radno zakonodavstvo*, Beograd, 2019.
 12. Reljanović Mario, Misailović Jovana, *Rešavanje radnih sporova*, Institut za uporedno pravo, Beograd, 2021 (knjiga u štampi).
 13. Reljanović Mario, *Studija o primeni Zakona o zabrani diskriminacije u Srbiji*, Beograd, 2017, <http://www.yucom.org.rs/wp-content/uploads/2018/03/Studija-o-primeni-Zakona-o-zabrani-diskriminacije-u-Srbiji-Mario-Reljanovic.pdf>.
 14. SimovićMiodrag N., SimovićMarina M., SimovićVladimir M., „Pravo na pristup sudu kao elemenat prava na pravično suđenje – međunarodni standardi i praksa Ustavnog suda Bosne i Hercegovine“, *Anali Pravnog fakulteta Univerziteta u Zenici* br. 22 / 2018, str. 13-32.
 15. Slučaj *Adamović protiv Srbije* (predstavka 41703/06, presuda od 2.10.2012. godine).
 16. Slučaj *Jovičić i drugi protiv Srbije* (predstavke 37270/11, 37278/11, 47705/11, 47712/11, 47725/11, 56203/11, 56238/11 i 75689/11, presuda od 13.1.2015. godine).
 17. Slučaj *Krndija i drugi protiv Srbije* (predstavke 30723/09 i druge, presuda od 27.6.2017. godine).
 18. Slučaj *Marinković protiv Srbije* (predstavka 5353/11, presuda od 22.10.2013. godine).
 19. Slučaj *Nikolić-Krstić protiv Srbije* (predstavka 54195/07, presuda od 14.10.2014. godine).
 20. *Statistika o radu sudova opšte nadležnosti u Republici Srbiji za period 1.1.2019. – 31.12.2019. godine*, Vrhovni kasacioni sud, 2020.
 21. Ustav Republike Srbije, Službeni glasnik RS, br. 98/2006.
 22. Uzelac Alan, „Pravo na pošteno suđenje: opći i građanski aspekti čl. 6. st. 1. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda“, u: Ivana Radačić (ur.), *Usklađenost zakonodavstva i prakse sa standardima Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda*, https://www.cms.hr/system/publication/pdf/17/Uskla_enost_hrv._zakonodavstvo_i_Konvencija_2020.pdf Centar za mirovne studije, Zagreb, 2020.

23. Vitkauskas Dovydas, Dikov Grigoriy, *Zaštita prava na pravično suđenje po Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima*, Savet Evrope, 2017, Beograd.
24. Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći, Službeni glasnik RS, br. 87/2018.
25. Zakon o lokalnoj samoupravi, Službeni glasnik RS, br. 129/2007, 83/2014 - dr. zakon, 101/2016 - dr. zakon i 47/2018.
26. Zakon o obligacionim odnosima, Službeni list SFRJ, br. 29/78, 39/85, 45/89 - odluka USJ i 57/89, Službeni list SRJ, br. 31/93, Službeni list SCG, br. 1/2003 - Ustavna povelja i Službeni glasnik RS, br. 18/2020.
27. Zakon o parničnom postupku, Službeni glasnik RS, br. 72/2011, 49/2013 - odluka US, 74/2013 - odluka US, 55/2014, 87/2018 i 18/2020.
28. Zakon o radu, Službeni glasnik RS, br. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017 - odluka US, 113/2017 i 95/2018 - autentično tumačenje.
29. Zakon o ratifikaciji Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, izmenjene u skladu sa Protokolom broj 11, Protokola uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, Protokola broj 4 uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda kojim se obezbeđuju izvesna prava i slobode koji nisu uključeni u Konvenciju i Prvi protokol uz nju, Protokola broj 6 uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda o ukidanju smrtne kazne, Protokola broj 7 uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, Protokola broj 12 uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i Protokola broj 13 uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda o ukidanju smrtne kazne u svim okolnostima, Službeni list SCG – Međunarodni ugovori, br. 9/2003, 5/2005 – 7/2005 – ispr. i Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori, br. 12/2010 i 10/2015.
30. Zakon o zabrani diskriminacije, Službeni glasnik RS, br. 22/2009.
31. Zakon o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku, Službeni glasnik RS, br. 40/2015.
32. Zakon o sudskim taksama, Službeni glasnik RS, br. 28/94, 53/95, 16/97, 34/2001 - dr. zakon, 9/2002, 29/2004, 61/2005, 116/2008 - dr. zakon, 31/2009, 101/2011, 93/2012, 93/2014, 106/2015 i 95/2018.

THE RIGHT TO JUDICIAL PROTECTION IN LABOUR DISPUTES – STATE OF PLAY AND PERSPECTIVES FROM THE POINT OF VIEW OF THE HARMONISATION WITH THE EUROPEAN UNION ACQUIS

Mario Reljanović, PhD⁴⁹

Abstract: Judicial protection is traditionally seen as a basic form of correction of an illegal situation caused by the illegal behaviour of one of the parties in the employment relationship - the employer or the employee. However, this theoretical setting in the Republic of Serbia encounters significant practical problems - starting with a very limited circle of people who

⁴⁹ Research fellow, Institute of Comparative Law in Belgrade, contact: m.reljanovic@iup.rs

can initiate a labour dispute as a specific type of litigation, through the fact that workers are actively discouraged from using their rights, to the factual impossibility of access to court due to insufficient knowledge of the law and the non-existence of the legal institute of general free legal aid. The basic hypothesis of the research is that there is a combination of factors that prevent the exercise of the right to judicial protection in a sufficiently high-quality manner, leading to the problem of exercising this right in general. In other words, the question arises whether the citizens of the Republic of Serbia, when their right to work and other rights arising from it, have been violated or endangered, can achieve effective and efficient judicial protection, in the manner provided by international standards and as it is common in regulated democracies. In addition, it has been pointed out the connection of these problems with the process of harmonisation of the legal system of the Republic of Serbia with the *Acquis communautaire* – if it can be expected to have in this process the improvement of judicial protection of workers and how it will influence the elimination of the identified problems. The research focuses exclusively on disputes regarding violations of individual workers' rights. The problem of protection of collective rights of workers is not the subject of this research, since collective rights are exercised and protected according to THE specific material and procedural rules.

Key words: right to judicial protection, labour dispute, right to a fair trial, right to free legal aid, right to access to court, harmonisation with the *acquis Communautaire*