

Brana MARKOVIĆ*

UDK 061.1EC : 349.2
str. 23 - 48.
izvorni naučni rad

PRAVO ZAPOSŁJAVANJA I SOCIJALNA PRAVA U EVROPSKOJ UNIJI, S POSEBNIM OSVRTOM NA PRAVA RADNIKA IZ TREĆIH DRŽAVA¹

ABSTRACT

The author presents the following aspects of the European Union social policy: freedom of movement of labor force, employment and remuneration, equal treatment for women and men, vocational training, the improvement of living and working conditions, health protection and safety at work, social protection, freedom of association and collective bargaining, and information, consultation and participation of workers. It is pointed to the mechanisms EU applies in coordination and possible harmonization of some aspects of the social policy at the national or Union level. A separate part of the article is devoted to the necessary changes Central and Eastern European countries, including Yugoslavia, should make in the sphere of social policy in the preparation for their possible integration into EU. The author concludes that in some domains of social policy our country is formally closed to EU standards. Because of present conditions in our country, the difference between formal declarations and

* Prof. dr Brana Marković, naučni savetnik u Institutu za međunarodnu politiku i privredu i redovni profesor na Fakultetu političkih nauka, Beograd.

¹ Predavanje održano u okviru Zimske škole evropskog prava, Zlatibor, utorak 6. april 1999. godine.

reality is, however, so deep in many aspects. If FRY strives to become an associate member or full member of EU in the near future it is necessary to make changes and adjustments to the requirements and standards of EU in the sphere of social policy as a whole.

Key words: *European Union, Social Policy, Central and Eastern European countries, Yugoslavia.*

Zemlje Centralne i Istočne Evrope, uključujući i Jugoslaviju, kao jedan od osnovnih ciljeva tzv. tranzicije postavili su približavanje Evropi, i u jednoj određenoj perspektivi pridruživanje i učlanjenje u Evropsku uniju. Da bi ostvarili ovaj cilj sve zemlje kandidati svoj unutrašnji sistem treba da prilagode ciljevima političke, ekonomske i monetarne unije EU, raznovrsnim domenima evropske trgovinske, finansijske, poreske, regionalne, poljoprivredne, ekološke i drugih zajedničkih politika i usaglasе svoje normative različitim tehničkim i drugim standardima koje postoje u EU. Jedna od takvih oblasti u kojoj je neophodno prilagođavanje je i socijalna politika.

U okviru procesa integracionog povezivanja zemalja Zapadne Evrope socijalna dimenzija imala je od samog početka veoma značajno mesto. Temelji socijalne politike postavljeni su već u *Rimskom ugovoru o osnivanju Evropske ekonomske zajednice* potpisanim 25. marta 1957. godine.² Uporedo s jačanjem procesa integracije socijalnim pitanjima se posvećuje sve veća pažnja. Svi važniji akti koji su obeležavali proces promena u Evropskoj

² Ugovor o osnivanju Evropske zajednice, član 117 i 118, Ugovor o Evropskoj uniji od Rima do Maastrichta, Međunarodna politika, Beograd 1995, str. 102-103. U ovoj knjizi objavljen je integralni tekst Ugovora o Evropskoj uniji, popularno nazvan Ugovor iz Maastrichta, koji je potpisan u Maastrichtu (Holandija) 7. februara 1992. od strane tada dvanaest država članica Evropskih zajednica, a stupio na snagu 1. novembra 1993. Ugovor iz Maastrichta predstavlja inoviranje Rimskog ugovora iz 1957. godine. Priređivači ovog izdanja dr Duško Lopandić i Milutin Janjević su, da bi izdvojili izmenjene delove Ugovora o osnivanju Evropske zajednice iz 1957, ove nove usvojene u Maastrichtu obeležili masnim slovima.

zajednici sadrže odredbe o socijalnoj politici. *Jedinstveni evropski akt*³, usvojen 3. decembra 1985, a stupio na snagu 1. jula 1987, dao je poseban podsticaj afirmaciji socijalne dimenzije i potrebi socijalne kohezije u Zajednici. Najvažniju prekretnicu u formulisanju socijalne politike Zajednice predstavlja, međutim, *Povelja Zajednice o fundamentalnim socijalnim pravima radnika* (popularno nazvana Socijalna povelja), koju su na sastanku Evropskog saveta održanom u Strasburgu 8. i 9. decembra 1989. godine, usvojili šefovi država ili vlada 11 zemalja članica EZ⁴ (Povelju nije usvojila Velika Britanija). Povelja je sintetizovala sve dotadašnje dokumente EU posvećene socijalnoj politici i u znatnoj meri proširila socijalna prava za koja su tražena da se harmonizuju u okviru zemalja članica ili na nivou Zajednice. Sledeću etapu predstavlja usvajanje *Ugovora o Evropskoj uniji* iz 1992, koji u više poglavlja i u posebnom Protokolu o socijalnoj politici⁵, utvrđuje osnove i dalje smernice za unapređenje socijalne politike. Tu su zatim *Bela knjiga: Evropska socijalna politika* objavljena krajem 1994. godine, i *Srednjeročni socijalni akcioni program 1995-97*, iz aprila 1995. godine⁶. Kako bi informisala evropsku javnost o predloženim ili usvojenim merama za primenu osnovnih principa utvrđenim u Socijalnoj povelji, Evropska komisija svaka tri meseca objavljuje veoma detaljan izveštaj - publikaciju *Komunitarna socijalna politika*⁷. Evropska komisija je 1995. godine objavila i posebnu *Belu knjigu priprema pridruženih zemalja Centralne i Istočne Evrope za integraciju u interno*

³ *Single European Act*, Articles 118A and 118B, 130A-130E, videti: *Community Social Policy, Current Status 1 January 1996*, European Commission, Brussels, Luxembourg, January 1996, pp. 2-4.

⁴ *Community Charter of the Fundamental Social Rights of Workers*, Commission of the European Communities, Luxembourg 1990.

⁵ Videti: *Ugovor o Evropskoj uniji od Rima do Maastrichta*, op. cit., posebno: Glava VIII - Socijalna politika, obrazovanje, stručno osposobljavanje i omladina, str. 102-111; Glava XIV - Ekonomska i socijalna kohezija, str. 111-113, zatim, Protokol o socijalnoj politici, kome je dodat Sporazum o socijalnoj politici zaključen između država članica Evropske zajednice izuzev Ujedinjenog Kraljevstva Velike Britanije i Severne Irske, str. 246-250.

⁶ Videti: *Community Social Policy, Current Status 1 January 1996*, op. cit.; *Green Paper on social policy*, pp. 12-15; *White Paper: European social policy*, pp. 16-25; *Medium-term social action programme 1995-97*, pp. 26-30.

⁷ Poslednja nama dostupna ova publikacija je iz januara 1996 - *Community Social Policy, Current Status 1 January 1996*, European Commission, Brussels, Luxembourg, January 1996.

tržište Unije, sa 23 aneksa⁸, u kojoj je jedan odeljak posvećen Socijalnoj politici i aktivnostima. Iz svega ovog može se videti koliki značaj EZ (EU) pridaje pitanjima socijalne politike.⁹

Posle Ugovora o Evropskoj uniji iz Mاستrihta 1992. godine i posebno posle 1996. godine nastupio je jedan period dogovaranja i pregovaranja o novoj reformi EU koji je završen na vanrednom zasedanju Evropskog saveta održanom u Amsterdamu 16. i 17. juna 1997 i usvajanja Ugovora o izmenama Ugovora o Evropskoj uniji i Ugovora o osnivanju evropskih zajednica. Taj novi tzv. Ugovor iz Amsterdama formalno je potpisan na zasedanju Evropskog saveta 2. oktobra 1997 održanom takođe u Amsterdamu, a stupio je na snagu 1. maja 1999.¹⁰

Za našu temu značajno je da novi Ugovor iz Amsterdama ne donosi neke bitne novine u odnosu na raniju regulaciju socijalne problematike. Novo je, prvo da je raniji "socijalni protokol" priključen i postao sastavni deo Ugovora o osnivanju Evropskih zajednica. Drugo, oblast "politika zaposlenosti" unesena je u Ugovor pod novim naslovom "zaposlenost" i tu je predviđena posebna procedura u cilju podsticanja zaposlenosti u zemljama Unije.¹¹ Najzad, treba pomenuti da je u međuvremenu, posle pobeđe laburista na parlamentarnim izborima maja 1997, i Britanija odlučila da potpiše tzv. socijalnu povelju.

⁸ *Preparation of the Associated Countries of Central and Eastern Europe for Integration into the Internal Market of the Union, White Paper*, Commission of the European Communities, Brussels 1995. (Tekst ove Bele knjige sa aneksima preveden je na srpski i objavljen od strane Instituta ekonomskih nauka u posebnoj publikaciji: *Prilagođavanje privrede uslovima poslovanja na tržištu Evropske unije*, priredili Oskar Kovač i Tomislav Popović, Institut ekonomskim nauka, Beograd, 1995).

⁹ O aktivnosti i dostignućima na rešavanju socijalnih pitanja u širim međunarodnim razmerama videti: Ljubica Srdić-Đaković, Svetski samit za socijalni razvoj, *Međunarodni problemi*, br. 4, 1995, str. 497-514.

¹⁰ Videti: *Ugovor o Evropskoj uniji - Rim - Mاستriht - Amsterdam*, priredio dr Dušan Lopandić, "Međunarodna politika" i SRJ "Službeni list", Pravni fakultet, Fakultet političkih nauka, Institut ekonomskih nauka, Beograd, 1999.

¹¹ Videti: *Ugovor o osnivanju Evropske zajednice - prečišćeni tekst*, u: *Ugovor o Evropskoj uniji - Rim - Mاستriht - Amsterdam*, op. cit., posebno odeljke *Radna snaga*, str. 87-88, *Zaposlenost*, str. 131-135, *Socijalna politika, obrazovanje, stručno osposobljavanje i omladina*, str. 136-144.

Pojam socijalne politike u terminologiji Evropske unije je dosta širok. On obuhvata pitanja kao što su socijalna zaštita, zaposlenost, uslovi života i rada, stručno osposobljavanje, zatim sloboda udruživanja radnika i kolektivno pregovaranje, sve do pitanja informisanja, konsultovanja i participacije radnika. Principi i politika Evropske unije prema ovih problemima zasnivaju se na dosadašnjim iskustvima i standardima zemalja razvijenih tržišnih privreda. Socijalna politika Evropske unije se, naravno, zasniva i oslanja i na regulativu - konvencije i preporuke - Međunarodne organizacije rada,¹² dostignućima razvijenih zemalja u sferi tzv. socijalne države i države blagostanja¹³ i već ostvarene tekovine u oblasti industrijskih odnosa i kolektivnog pregovaranja¹⁴.

Kao osnovni dokument EU, Socijalna povelja iz 1989. godine predstavlja deklaraciju principa kojima se utemeljuje "Evropski model radnog zakonodavstva i mesta rada u našim društvima". Ona obuhvata "temelje socijalnih prava koji se garantuju i primenjuju, u nekim slučajevima na nivou država članica ili na nivou Zajednice u zavisnosti od sfere nadležnosti".¹⁵ Povelja predstavlja neku vrstu putokaza za socijalnu politiku u EU, koja se postupno razrađuje i ostvaruje kroz druga dokumenta i reguliše komunitarnim zakonodavstvom i drugim merama. Evropska unija donosi četiri vrste, uslovno rečeno, zakonskih akata. Uredba (Pravilo, engl. *Regulation*) je akt koji je obavezujući i neposredno primenljiv u svim državama članicama bez obaveze donošenja nacionalnog zakonodavstva. Direktiva (Uputstvo, engl. *Directive*) je akt koji je obavezujući za države članice, ali svaka država može da donosi posebnu zakonsku regulativu kojom se utvrđuje metod primene direktive. Odluka je akt koji je obavezujući za one na koji se odnosi i nije potrebna posebna nacionalna regulativa. Najzad, preporuka nema zakonski karakter i nije obavezujuća. Sva ova akta usvajaju

¹² Najkompletnija zbirka konvencija i preporuka Međunarodne organizacije rada iz ove oblasti objavljena je kod nas u publikaciji: *Kolektivni ugovori*, Radnička štampa, Beograd, 1990.

¹³ O tome videti: Aleksandra Pošarac, Socijalna politika u svetu i Jugoslaviji, u zborniku: *Sindikat i društvo u tranziciji*, glavni redaktor dr Darko Marinković, Institut za političke studije, Beograd, 1995, str. 137-159.

¹⁴ Videti: Dr Brana Marković, *Kolektivno pregovaranje - iskustvo šest Zapadnoevropskih zemalja*, Fokus, Beograd, 1992.

¹⁵ Jacques Delors, uvodna beleška za Socijalnu povelju, Community Charter of the Fundamental Social Rights of Workers, *op. cit.*, p. 3.

Savet ili Komisija.¹⁶ Karakteristično je da je najveći broj akata EU iz oblasti socijalne politike u formi direktiva i preporuka, što je razumnijvo s obzirom na značajne razlike koje postoje u uslovima, standardima i mogućnostima primene u različitim zemljama članicama EU, i drugo, zbog toga što neposredna primena odredaba ovih akata po samoj prirodi materije koju reguliše može da se ostvaruje u formi posebnih nacionalnih zakonskih akata, ali i putem kolektivnih ugovora, pa i već postojećom praksom.

Celokupna materija kojom se utvrđuje socijalna politika EU može se podeliti u dve grupe. Prvo, to su pitanja koja su načelnijeg karaktera, jednostavnija za primenu, ili su takve prirode da zavise od uslova i mogućnosti svake zemlje članice, pa čak i svake pojedine privredne grupacije i firme. U drugu grupu spadaju pitanja koja zahtevaju širu akciju EU i država članica oko primene usvojene politike u praksi i posebno oko harmonizacije na nivou cele Unije. U prvu grupu spadaju, na primer, pitanja slobode kretanja radne snage, sloboda udruživanja i kolektivnog pregovaranja, zarade zaposlenih, pravo na informisanje, konsultovanje i participaciju radnika. Druga grupa obuhvata pitanja kao što su zaposlenost, socijalna zaštita, posebna zaštita pojedinih kategorija - mladih, starih i hendikepiranih lica, poboljšanje životnih i radnih uslova, zdravstvena zaštita i sigurnost na radu.

Sloboda kretanja radne snage

Ovo je jedno od fundamentalnih prava zaposlenih koje je u skladu s proklamovanim principom u EZ o slobodi prometa roba i usluga, kapitala i radne snage. "Svaki radnik Evropske zajednice, kaže se u Socijalnoj povelji, imaće pravo slobode kretanja na celoj teritoriji Zajednice, ograničeno samo na osnovu javnog reda, javne sigurnosti ili javnog zdravlja". Ovo pravo treba da omogući svakom radniku da bude angažovan u svakoj profesiji ili zanimanju u Zajednici u skladu s principom jednakog tretmana u zapošljavanju, radnim uslovima i socijalnoj zaštiti. Ono podrazumeva i harmonizaciju uslova za boravište u svim državama članicama, eliminisanje prepreka za priznavanje diploma ili ekvivalentnih profesionalnih

¹⁶ Community Social Policy, Current Status 1 January 1996, *op. cit.*, p. iii.

kvalifikacija, i poboljšanje životnih i radnih uslova za radnike u pograničnim oblastima.¹⁷ Ovo načelo je usvojeno još u Rimskom ugovoru iz 1957. kao cilj kome će se težiti i ostvariti u "prelaznom periodu"¹⁸. Kasnije ono je konkretizovano u raznim aktima EU. Uredbom Saveta *Kretanje i boravište radnika: mobilnost radne snage* iz oktobra 1968. godine se utvrđuje da "mobilnost radne snage u okviru Zajednice mora da bude jedno od načina kojim će se radniku garantovati mogućnost za poboljšanje njegovih životnih i radnih uslova i unapređenje socijalnog napredovanja".¹⁹ Kasnije je doneto nekoliko uredbi i direktiva kojima se podstiče sloboda kretanja radne snage, eliminišu ograničenja mobilnosti radnika i obezbeđuju jednaka prava za radnike migrante i domicilne radnike u oblasti nastanjanja i boravišta, zapošljavanja, socijalnog osiguranja, životnih i radnih uslova, sindikalnih prava i druga, na celoj teritoriji EZ.²⁰ Osnovana je 1992. godine i Evropska služba za zapošljavanje - EURES, koja treba da obezbeđuje obaveštenja o ponudama posla na celog teritoriji EZ i podacima o životnim i radnim uslovima u zemljama članicama kako bi se olakšala mobilnost i integracija radnika.²¹ Mada je sloboda kretanja radne snage u okviru EU u najvećem stepenu već ostvarena, ostaje još prostora za akciju kada se radi o pojednostavljivanju procedure i primeni usvojenih propisa, i otklanjanju nekih ograničenja, pravnih i praktičnih, posebno u sferi oporezivanja,

¹⁷ Community Charter of the Fundamental Social Rights of Workers, *op. cit.*, p. 13.

¹⁸ Ugovor o osnivanju Evropske zajednice, Glava III, Sloboda kretanja lica; sloboda prometa usluga i kapitala, Poglavlje 1, Radna snaga, članovi 48-51, *op. cit.*, str. 57-59.

¹⁹ Community Social Policy, Current Status 1 January 1996, *op. cit.*, Odeljak: Building a European Labour Market, p. 98.

²⁰ Videti: Community Social Policy, Current Status 1 January 1996, *op. cit.*, Right to remain in the territory of a Member State: Regulation (EEC) No 1251/70; Directive 72/194/EEC; Directive 75/34/EEC; Directive 75/35/EEC; Social Security for migrant workers: Regulation (EEC) No 1408/71; Regulation (EEC) No 574/72; Abolition of restriction on movement and residence - Directive 68/360/EEC; Movement and residence of workers: Workforce mobility - Regulation (EEC) No 1612/68; Movement and residence of workers: Workers' trade union rights, Regulation (EEC) No 312/76, pp. 102-131.

²¹ Community Social Policy, Current Status 1 January 1996, *op. cit.*, EURES - The New European employment information network, Regulation (EEC) No 2434/92/EEC, pp. 100-101.

dopunskih penzionih sistema i uzajamnom priznanju stečenih diploma i kvalifikacija.²²

Zaposlenost i nagrađivanje

Pod ovim naslovom u Socijalnoj povelji se u stvari tretiraju pre svega pitanja nagrađivanja zaposlenih. Tu se utvrđuju neki principi koji su manje ili više u svim zemljama članicama EU načelno prihvaćeni. Tako se kaže da će svaki pojedinac biti slobodan u izboru zanimanja u skladu s pravilima koja postoje u odgovarajućoj profesiji; da će svaki posao biti pravično nagrađen, te da nadnice treba da budu dovoljne da obezbede pristojan životni standard.²³ To su upravo ona pitanja koja se ne mogu rešavati direktivama niti "harmonizovati" na nivou EU, pošto zavise od tržišnih uslova i uspešnosti privrednih subjekata.

Karakteristično je da u ovom odeljku, a i u celoj Povelji nema neposrednog razmatranja jednog od ključnih prava - prava na rad - i jednog od ozbiljnijih problema sa kojima se suočavaju skoro sve zemlje članice EU, a to je problem nezaposlenosti. (Postoje određene odredbe u drugim delovima Povelje koje ukazuju na način rešavanja posledica nezaposlenosti). Problemu nezaposlenosti se, međutim, posvećuje velika pažnja u drugim dokumentima. Tako se u Srednjeročnom socijalnom akcionom programu 1995-97. kaže da je "borba protiv nezaposlenosti najvažniji zadatak Evropske unije i njenih država članica", te da će "u naredne tri godine Komisija razviti sistem posmatranja i nadzora trendova u oblasti zaposlenosti i sistema (zapošljavanja) u Evropskoj uniji". Ovaj proces će uključiti "smernice za ekonomsku politiku, izveštaje o stanju zapošljavanja i procene tržišta rada".²⁴ Evropski savet je na sastanku u Essenu u decembru 1994. godine usvojio *Belu knjigu o rastu, konkurentnosti i zaposlenosti* u kojoj je utvrđeno pet prioriternih oblasti za rešavanje problema nezaposlenosti: poboljšanje mogućnosti za zapošljavanje radne snage kroz investiranje u stručno

²² Videti: Community Social Policy, Current Status 1 January 1996, *op. cit.*, Odeljak: Building a European labour market, Current position and outlook, p. 99.

²³ Community Charter of the Fundamental Social Rights of Workers, *op. cit.*, pp. 13-14.

²⁴ Medium-term social action programme 1995-97, p. 26.

osposobljanje, povećanje zaposlenosti podsticanjem intenzivnog rasta, smanjenje indirektnih troškova za radnu snagu, poboljšanje efikasnosti politike prema tržištu rada i unapređenje mera koje se odnose na pomoć grupama koje su najviše pogođene nezaposlenošću.²⁵ U skladu s tim Komisija redovno prati stanje zaposlenosti u zemljama EU i mere koje vlade pojedinih zemalja članica preduzimaju da se rešavaju problemi nezaposlenosti i ublaže posledice za one koji su bez posla.²⁶

Jednak tretman za muškarce i žene

Princip jednakog tretmana za muškarce i žene već je bio ugrađen u Rimski ugovor iz 1957. On se, doduše, tada odnosio samo na zahtev da se ostvari i zadrži načelo jednakog nagrađivanja muškaraca i žena za isti rad.²⁷ Socijalna povelja proširuje značenje ovog principa. Ukazujući da se mora obezbediti jednak tretman za muškarce i žene, Povelja utvrđuje da se u tom cilju mora "intenzivirati akcija koja bi osigurala primenu principa jednakosti muškaraca i žena posebno pri prijemu na posao, u nagrađivanju, radnim uslovima, socijalnoj zaštiti, obrazovanju, stručnom osposobljavanju i napredovanju u karijeri".²⁸ Savet je usvojio čitav niz rezolucija, direktiva i preporuka koje se odnose na jednake mogućnosti za žene i muškarce: o principu jednakog nagrađivanja, o jednakom tretmanu pri zapošljavanju, stručnom osposobljavanju i napredovanju, o borbi protiv nezaposlenosti kod žena, o zaštiti trudnih žena i majki, o programu akcije za jednake mogućnosti obrazovanja devojaka i dečaka; Savet je do sada usvojio četiri programa akcija Zajednice za obezbeđenje jednakih mogućnosti za žene i muškarce - poslednji, četvrti se odnosi na period 1996-2000, itd.²⁹

²⁵ White Paper on growth, competitiveness and employment, Community Social Policy, Current Status 1 January 1996, *op. cit.*, p. 31.

²⁶ Videti: Community Social Policy, Current Status 1 January 1996, *op. cit.*, Odeljak: Jobs, pp. 31-67.

²⁷ Ugovor o osnivanju Evropske zajednice, član 119, *op. cit.*, str. 104.

²⁸ Community Charter of the Fundamental Social Rights of Workers, *op. cit.*, p. 17.

²⁹ Videti: Community Social Policy, Current Status 1 January 1996, *op. cit.*, Odeljak: Equality of Opportunity for Women and Men, pp. 226-249.

Unošenje ovog načela je, čini se, bilo neophodno pošto u pojedinim zemljama članicama, posebno posle proširenja EU najpre na dvanaest, a potom na petnaest članova, još uvek postoji problem radne i druge diskriminacije prema ženama. Ukazivanje na ovaj princip predstavlja, takođe, i putokaz za one zemlje koje imaju pretenziju da tek postanu članice EU.

Stručno osposobljavanje

U Socijalnoj povelji se posvećuje poseban odeljak stručnom osposobljavanju. "Svakom radniku Evropske zajednice, kaže se u Povelji, mora se omogućiti pristup stručnom osposobljavanju i koristi koje iz toga proizilaze tokom celog njegovog radnog života", bez diskriminacije vezane za njegovu nacionalnost. Odgovarajuće javne institucije, preduzeća i "dve strane industrije" (sindikati i poslodavci) svako u svojoj nadležnosti, trebalo bi da organizuju sisteme kontinuiranog i permanentnog osposobljavanja koji će omogućiti svakoj osobi da pristupi osposobljavanju posebno davanjem slobodnih dana za usavršavanje, poboljšanje njegovih kvalifikacija ili zadobijanje novih, posebno u svetlu tehničkog razvoja.³⁰

Ugovor o Evropskoj uniji iz Mاستrihta konkretnije utvrđuje ciljeve akcije u ovoj oblasti. "Akcija Zajednice ima cilj: da olakša prilagođavanje industrijskim promenama, pre svega kroz stručno osposobljavanje i prekvalifikaciju, i da poboljša početno i kontinuirano stručno osposobljavanje kako bi olakšala profesionalno uključivanje i reintegraciju na tržištu rada; da olakša pristup profesionalnom osposobljavanju i da podstiče mobilnost instruktora i lica koja se stručno osposobljavaju, pre svega mladih; da podstiče saradnju u oblasti stručnog osposobljavanja između ustanova za obrazovanje ili stručno osposobljavanje i preduzeća; da razvija razmenu informacija i iskustava o pitanjima koja su zajednička sistemima stručnog osposobljavanja država članica".³¹

Polazeći od ovakvog načelnog stanovišta Evropska unija je razvila široki sistem programa i mera usmerenih na poboljšanje kvaliteta

³⁰ *Ibid.*, p. 16.

³¹ Ugovor o osnivanju Evropske zajednice, član 127, *op. cit.*, str. 106.

obrazovanja i stručnog osposobljavanja. Tako je Komisija usvojila Belu knjigu *Nastava i učenje: ka društvu znanja*, u kojoj je predložen spektar akcija i mera za "bolji odgovor na izazove 21. veka u sferi obrazovanja i osposobljavanja"³². Osnovan je 1975. godine Evropski centar za razvoj stručnog osposobljavanja - Cedefop³³, zatim niz programa za obrazovanje i stručno osposobljavanje: PETRA, 1987, Erasmus, 1989, Comett I, 1986, Comett II, 1988, FORCE, 1990, Eurotecnet, 1989, IRIS, 1988, IRIS II, 1994, Lingua, 1989, Tempus I, 1990, Tempus II, 1993.³⁴ Poslednja dva osnovana programa su: Leonardo da Vinci, 1994, za period 1995-99, odnosi se na raznovrsne aspekte stručnog obrazovanja, i Socrates, 1995, za period 1995-99, odnosi se na unapređenje srednjeg i visokog obrazovanja, i obrazovanja za odrasle.³⁵ Godina 1996. je proglašena za Evropsku godinu doživotnog učenja.³⁶ Ciljevi svih ovih programa i akcija su da se ukupno obrazovanje unapredi i uskladi s novim izazovima tehničkog i tehnološkog napretka, da se zaposlenima omogući permanentno obrazovanje u skladu sa stalnim promenama, ali i da se putem ponovnog stručnog osposobljavanja i prekvalifikacija omogući onima koji su kao tehnološki višak ostali bez posla da ponovo steknu šanse za zapošljavanje. Neki od ovih programa ne odnose se samo na zemlje članice EU, već i na druge, posebno zemlje Centralne i Istočne Evrope. Nekim od ovih programa imala je pristup i prethodna i sadašnja SR Jugoslavija sve do uvođenja sankcija prema njoj. Za očekivati je da će uskoro u ovim programima ponovo učestvovati SR Jugoslavija.

³² White Paper 'Teaching and learning: towards the learning society', Community Social Policy, Current Status 1 January 1996, *op. cit.*, Odeljak: Education and Training, p. 68.

³³ Council Regulation (EEC) No 337/75.

³⁴ Community Social Policy, Current Status 1 July 1994, European Commission, Brussels, Luxembourg, July 1994, Odeljak: Vocational Training, pp. 187-234.

³⁵ Community Social Policy, Current Status 1 January 1996, *op. cit.*, Odeljak: Education and Training, pp. 74-75, 83-84.

³⁶ *Ibid.*, pp. 70-71.

Poboljšanje životnih i radnih uslova, zdravstvena i sigurnosna zaštita na radnom mestu

Ova pitanja prevashodno su u nadležnosti nacionalnih država, odnosno regulišu se putem nacionalnog zakonodavstva i u procesu kolektivnog pregovaranja i sklapanja kolektivnih ugovora. Evropska unija, međutim, posvećuje veliku pažnju i ovim problemima smatrajući da je, zbog razlika koje postoje u pojedinim zemljama članicama, neophodno da se utvrđuju minimalni zahtevi koje sve zemlje treba da ispunjavaju, a u nekim aspektima je, smatra se, neophodna i harmonizacija propisa.

Gotovo svi osnovni dokumenti EZ posvećuju pažnju ovoj oblasti. U Rimskom ugovoru o osnivanju EZ iz 1957. godine u članu 118 A se tako kaže da "države članice posvećuju posebnu pažnju podsticanju poboljšanja, naročito u radnoj sredini, u pogledu zdravlja i sigurnosti radnika i u tom području rade na usklađivanju uslova, održavajući istovremeno postignuta poboljšanja."³⁷ Socijalna povelja, takođe, ukazuje na značaj ovih pitanja i daje neka osnovna načela.³⁸ Komunitarno zakonodavstvo za ovu oblast je toliko plodno - Evropska komisija je do sada usvojila preko trideset direktiva i mnoštvo drugih akata.³⁹

Komisija je, tako, utvrdila minimalne zahteve vezane za organizaciju radnog vremena za sve zemlje članice EU. Između ostalog ograničava se radno vreme u toku dana na maksimum šest sati, prosečna radna nedelja ne sme biti duža od 48 sati, plaćeni godišnji odmor ne sme biti kraći od četiri nedelje.⁴⁰ Reguliše se i pitanje prava radnika u slučaju transfera preduzeća: prava i obaveze proistekle iz ugovora o zaposlenju koji je bio na snazi u

³⁷ Ugovor o osnivanju Evropske zajednice, član 118 A, *op. cit.*, str. 103.

³⁸ Community Charter of the Fundamental Social Rights of Workers, *op. cit.*, odeljci Improvement of living and working conditions, pp. 14-15; Health protection and safety at the workplace, p. 18.

³⁹ Videti: Community Social Policy, Current Status 1 January 1996, *op. cit.*, odeljci Working conditions, pp. 134-165; Protection of health and safety at work, pp. 166-225; zatim: The improvement of safety and health of workers at work, Collected acts, Position on 15.12.1993 European Commission, Brussels, Luxembourg 1994, ukupno strana 286.

⁴⁰ Council Directive 93/104/EC of 23 November 1993, Community Social Policy, Current Status 1 January 1996, *op. cit.*, pp. 144-145.

време transfera prenose se na novog poslodavca⁴¹. Garantuje se ostvarenje zahteva zaposlenih koji proističu iz ugovora o zapošljavanju ili radnih odnosa prema poslodavcu koji je u stanju insolventnosti⁴², itd.

Posebno je veliki broj propisa EU koji se odnose na zaštitu zdravlja i sigurnosti na radu. Osnovni dokument u ovoj oblasti je direktiva Saveta iz 1989. godine o uvođenju mera koje će podstaći poboljšanje sigurnosti i zdravlja radnika na radu, u kome se, između ostalog, utvrđuje obaveza poslodavaca da obezbede sigurnost i zdravlje radnika u svim aspektima vezanim za rad⁴³. Zatim je usledilo usvajanje više direktiva Saveta koji se odnose na utvrđivanje mera za zaštitu na radu u industrijskim granama ili na radnim mestima s posebnim rizicima: u rudnicima i kamenolomima, u transportu, na ribarskim brodovima, pri radu s eksplozivom, na radnim mestima koja su izložena hemijskim, fizičkim i biološkim agensima, zatim jonizirajućoj radijaciji, kancerogenim supstancama, pri radu na kompjuterima, itd⁴⁴. Jednom uredbom Saveta iz 1994. godine je osnovana Evropska agencija za zdravlje i sigurnost na radu⁴⁵.

Osnovna orijentacija politike Komisije u oblasti zdravlja i sigurnosti na radu u poslednjih 30 godina je bila da se smanje rizici i na minimum svedu mogućnosti povreda na radu i pojave profesionalnih bolesti. U tom cilju Komisija je od 1978. godine do danas usvajala i primenjivala četiri akciona programa. Poslednji je usvojen za period 1996-2000. godina⁴⁶.

⁴¹ Council Directive 77/187/EEC of 14 February 1977, Community Social Policy, Current Status 1 January 1996, *op. cit.*, pp. 134-135.

⁴² Council Directive 80/987/EEC of 20 October 1980, Community Social Policy, Current Status 1 January 1996, *op. cit.*, pp. 141-143.

⁴³ Council Directive 98/391/EEC of 12 June 1989, Community Social Policy, Current Status 1 January 1996, *op. cit.*, pp. 170-171.

⁴⁴ Videti navedene i druge direktive u: Community Social Policy, Current Status 1 January 1996, *op. cit.*, pp. 174-225.

⁴⁵ Council Regulation (EC) No 2062/94 of 18 July 1994, Community Social Policy, Current Status 1 January 1996, *op. cit.*, pp. 172-173.

⁴⁶ Fourth framework Community programme concerning safety, hygiene and health at work, Community Social Policy, Current Status 1 January 1996, *op. cit.*, pp. 168-169.

Socijalna zaštita

Izuzetno važno mesto u aktivnosti Evropske unije zauzima oblast socijalne zaštite. Socijalna povelja utvrđuje načelan stav da će "u skladu s propisima koji se primenjuju u svakoj zemlji, svaki radnik Evropske zajednice imati pravo na odgovarajuću socijalnu zaštitu, i uživati odgovarajući nivo socijalnih beneficija ma koji status imao i bez obzira na veličinu preduzeća u kome je zaposlen. Lica koja nisu u mogućnost da stupe ili ponovu stupe na tržište rada i nemaju sredstva za život moraju dobiti dovoljno sredstava i socijalne pomoći u skladu s njihovom posebnom situacijom."⁴⁷

U oblasti socijalne zaštite postoje najveće razlike u sistemima socijalnog osiguranja između pojedinih zemalja članica EU.⁴⁸ Evropska unija nema nameru da ove različite sisteme socijalnog osiguranja zameni nekim jedinstvenim evropskim sistemom. On ne bi bio moguć pre svega zbog velikih razlika u životnim standardima u pojedinim zemljama članicama, ali i stoga što postoje pomenute velike razlike u sistemima socijalne zaštite koje reflektuju razlike u tradiciji, kulturnom nasleđu, socijalnim prioritetima. Evropska unija stoga ne želi harmonizaciju u ovoj oblasti već koordinaciju različitih nacionalnih sistema. Komunitarno zakonodavstvo koje se odnosi na socijalnu zaštitu ustanovljuje samo neka opšta pravila i principe koja moraju da poštuju nacionalne vlasti, institucije socijalne zaštite, sudovi i arbitraže kada primenjuju nacionalno zakonodavstvo.⁴⁹ Ona se ustanovljuje prvenstveno stoga da bi se kroz obezbeđenje ostvarenja odgovarajućih prava iz socijalnog osiguranja od strane nacionalnih država na celoj teritoriji EU uklonile prepreke za slobodno kretanje radne snage i ljudi uopšte unutar EU.

Opšta pravila i principi odnose se na obezbeđenje određenih prava za sledeće naknade (koje se regulišu u nacionalnim okvirima): u slučaju bolesti i materinstva, povreda na radu, profesionalnih bolesti, invaliditeta, starosnih

⁴⁷ Community Charter of the Fundamental Social Rights of Workers, *op. cit.*, p. 15.

⁴⁸ Opširnija analiza sistema socijalne zaštite u pojedinim zemljama članicama EU data je u publikaciji: *Social protection in Europe*, European Commission, Directorate-General Employment, Industrial Relations and Social Affairs, Brussels, Luxembourg, 1995.

⁴⁹ Videti: *Community Provisions on Social Security, Your rights when moving within the European Union*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 1996, p. 12.

penzija, naknade u slučaju smrti, porodični dodaci, naknade za nezaposlenost. Ona obuhvataju i posebna pitanja socijalne zaštite dece i adolescenata, starih i nesposobnih lica.

Evropska unija uvrđuje, između ostalih, i sledeće opšte principe vezane za socijalnu zaštitu: garantovati svim licima takav nivo socijalnog obezbeđenja koje će biti u skladu s ljudskim dostojanstvom; sva lica koja su državljani neke od zemalja članica EU imaju ista prava i obaveze iz oblasti socijalne zaštite kada borave u drugoj zemlji kao državljani date zemlje; obezbediti svim licima koja imaju boravište na teritoriji EU pristup zdravstvenoj zaštiti koja postoji u datoj državi članici; obezbediti održanje životnog standarda radnicima koji su prestali da rade na kraju njihovog radnog života (penzioneri) ili su bili prinuđeni da prekinu radnu aktivnost usled bolesti, nesrećnog slučaja, materinstva, invaliditeta ili nezaposlenosti; obezbediti jednak tretman i sprečiti svaku diskriminaciju zasnovanu na nacionalnosti, rasi, polu, religiji, ličnom načinu života i političkom opredeljenju; obezbediti pravedan tretman za one koji dobijaju socijalne naknade kroz odgovarajuće povećanje tih naknada u skladu s poboljšanjem opšteg životnog standarda stanovništva.⁵⁰

Osim ovih (i nekih drugih) načelnih stavova Evropska unija je utvrdila i neka konkretna pravila koja se odnose na pojedine oblasti socijalne zaštite čija je primena obavezna u svim zemljama članicama EU. To su pravila koja se odnose na zaštitu dece, adolescenata i mladih ljudi, zatim starih i nesposobnih lica: mladi ljudi se ne mogu zapošljavati pre napunjenosti 15. godine života; zaposleni mladi ljudi imaju pravo na jednako nagrađivanje kao i odrasli u skladu s nacionalnom praksom; radno vreme mladih osoba mora da bude ograničeno, ne mogu se angažovati u prekovremenom radu, a noćni rad je zabranjen za radnike mlađe od 18 godina; svakom radniku u Evropskoj zajednici moraju se, po ispunjenju uslova za penziju, obezbediti dovoljna sredstva koja će mu omogućiti pristojan životni standard; svakom licu koje dostigne doba za penziju, ali nema pravo na penziju ili nema druga sredstva za život, moraju se obezbediti dovoljna sredstva i medicinska i

⁵⁰ Council Recommendation 92/442/EEC of 27 July 1992, Community Social Policy, Current Status 1 January 1996, *op. cit.*, pp. 265-267; za detaljniji uvid u prava iz oblasti socijalne zaštite u okviru EU videti: Community Provisions on Social Security, Your rights when moving within the European Union, *op. cit.*

socijalna pomoć koja će odgovarati njegovim potrebama; svakom nesposobnom licu, bez obzira na poreklo i prirodu nesposobnosti, moraju se osigurati dodatne konkretne mere koje će mu obezbediti socijalnu i profesionalnu integraciju. To se odnosi na obezbeđenje posebnih naknada, profesionalnu rehabilitaciju, proteze i druga pomagala, sredstva za prevoz, rešavanje posebnih stambenih uslova.⁵¹

Sloboda udruživanja i kolektivno pregovaranje

U zemljama razvijenih tržišnih privreda sloboda udruživanja radnika i razvijen sistem kolektivnog pregovaranja predstavljaju trajnu tekovinu sindikalnog pokreta. Na prvi pogled, možda, izgleda suvišno da se ova već, manje ili više u svim ovim zemljama, ostvarena osnovna prava zaposlenih unose u takva deklarativna dokumenta kao što je Socijalna povelja. Socijalna povelja utvrđuje u najopštijem vidu prava poslodavaca i radnika u tzv. industrijskim odnosima.

"11. Poslodavci i radnici Evropske zajednice imaju pravo na udruživanje kako bi konstituisali profesionalne organizacije i sindikate po sopstvenom izboru za odbranu svojih ekonomskih i socijalnih interesa.

Svaki poslodavac i svaki radnik imaju slobodu da se pridruži ili ne takvim organizacijama bez ikakvih ličnih ili profesionalnih štetnih posledica (takvog čina).

12. Poslodavci i poslodavačke organizacije, s jedne strane, i radničke organizacije, s druge, imaju pravo da pregovaraju i sklapaju kolektivne ugovore pod uslovima utvrđenim u nacionalnom zakonodavstvu i praksi.

⁵¹ Community Charter of the Fundamental Social Rights of Workers, *op. cit.*, pp. 18-19; videti takode: Council Directive 94/33/EEC of 22 June 1994 on the protection of young people at work; Council Decision 93/136/EEC of 25 February 1993 on a third Community action programme to assist disabled people (Helios II 1993-1996); Council Decision 93/512/EEC of 21 September, on Community technology initiative for disabled and elderly people (TIDE), Community Social Policy, Current Status 1 January 1996, *op. cit.*, Odeljci Working Conditions; Social Policy and Social Protection, pp. 162-163; 276-277; 282-283.

Dijalog između dve strane industrije na Evropskom nivou koji se mora razvijati, može, ako strane to smatraju poželjnim, rezultirati u ugovornim odnosima...

13. Pravo da se pristupi kolektivnoj akciji u slučaju sukoba interesa uključuje i pravo na štrajk, uz odgovarajuće obaveze (ograničenja) koje proističu iz nacionalnog zakonodavstva i kolektivnih ugovora.

Da bi se olakšalo rešavanje industrijskih sporova treba podsticati ustanovljenje i korišćenje na odgovarajućim nivoima procedure posredovanja, mirenja i arbitraže.

14. Internim zakonskim propisima država članica će se utvrditi pod kojim uslovima i do kog nivoa će se prava predviđena u članovima 11-13 (Povelje) primenjivati na oružane snage, policiju i javne službe".⁵²

Utvrđivanje ovih osnovnih prava poslodavaca i radnika verovatno je učinjeno iz dva razloga: prvo, da se ukaže potencijalnim kandidatima za članstvo u EU koja su sindikalna prava neophodna da postoje da bi se ispunili i ti uslovi za prijem; i, drugo, objedinjavanje evropskog prostora u okviru EU otvara nove izazove za socijalne partnere, poslodavce i sindikate, i njihov dijalog. Na ovaj drugi aspekt posebno ukazuje Evropska komisija u Beloj knjizi *Evropska socijalna politika* iz 1994: "Istorijska i kulturna tradicija država članica omogućila je da se izgradi jedan Evropski socijalni model konsensusa, koji će pomiriti (potrebe) ekonomske efikasnosti i socijalne solidarnosti. U tom procesu socijalni partneri igraju odlučujuću ulogu kako kroz saradnju između države, poslodavaca i sindikata u ekonomskoj i socijalnoj politici, tako i ustanovljenjem odnosa zasnovanih na sporazumu između poslodavaca i sindikata. Kolektivno pregovaranje se posebno pokazalo kao fleksibilan instrument u stvaranju konsensusa, podsticanju ujednačene raspodele rezultata privrednog napretka, i bezbolnom prilagođavanju promenama u proizvodnom procesu i socijalnim promenama." Komisija je posebno preporučila Evropski socijalni dijalog i stvaranje jednog "organskog i strukturalnog sistema industrijskih odnosa u Uniji".⁵³

⁵² Community Charter of the Fundamental Social Rights of Workers, *op. cit.*, pp. 15-16.

⁵³ European Social Policy, a Way Forward for the Union, A White Paper, COM (94) 333 of 27 July 1994, European Commission, Directorate-General for Employment, Industrial Relations and Social Affairs, Brussels, Luxembourg, 1994, pp. 55-56.

Informisanje, konsultovanje i participacija radnika

Kao deo sistema industrijskih odnosa institucije učešća, participacije zaposlenih u odlučivanju i upravljanju predstavljaju, takođe, jednu od tekovina sindikalnog pokreta u zemljama razvijenih tržišnih privreda. Sasvim je razumnjivo da se odgovarajuća pažnja ovim institucijama posvećuje i u Evropskoj uniji. "Informisanje, konsultovanje i participacija radnika mora biti razvijena na odgovarajući način, uzimajući u obzir postojeću praksu u različitim državama članicama", kaže se u Socijalnoj povelji. Posebno se naglašava da ovi oblici učešća radnika treba da budu zastupljeni u kompanijama i grupama kompanija koje imaju svoje ogranke u dve ili više zemalja članica EZ. Raznovrsni oblici informisanja, konsultovanja i participacije radnika treba da budu primenjeni posebno u slučajevima tehnoloških promena koje imaju krupne posledice po radnu snagu, reorganizacija i objedinjavanja firmi, i planovima za kolektivna otpuštanja.⁵⁴

Bela knjiga Evropska socijalna politika iz 1994. godine stavlja naglasak na podsticanje stvaranja evropskog socijalnog dijaloga i konsultovanja socijalnih partnera na evropskom, međuregionalnom, sektorskom i nacionalnom nivou. Ona sugerše restruktuiranje postojećih konsultativnih tela i njihovo usklađivanje s promenama u EU, i stvaranje novih mehanizama participacije zaposlenih.⁵⁵

Pored uobičajene prakse participacije radnika koje već decenijama postoje u gotovo svim zemljama članicama EU (saodlučivanje u Nemačkoj i Austriji, zajedničko konsultovanje u Velikoj Britaniji, sauticanje u Švedskoj, itd.), i u novije vreme različitih oblika tzv. tripartizma (zajednička konsultativna tela sastavljena od predstavnika države, poslodavaca i sindikata), kao novi oblik participacije u okviru EU javlja se institucija Evropskog radnog saveta (*European Works Council*). Evropski savet je posebnom direktivom iz septembra 1994. godine⁵⁶ inaugurisao stvaranje ovakvih saveta u svim preduzećima u EU sa više od 1000 zaposlenih, ili dve

⁵⁴ Community Charter of the Fundamental Social Rights of Workers, *op. cit.*, pp. 17-18.

⁵⁵ European Social Policy, a Way Forward for the Union, A White Paper, *op. cit.*, pp. 55-57.

⁵⁶ Council Directive 94/45/EC of 12 September 1994 (Community Social Policy, Current Status 1 January 1996, *op. cit.*, pp. 152-154).

grupe preduzeća koje deluju u različitim državama članicama EU. Osnovna uloga ovih saveta je da informiše i konsultuje predstavnike radnika i uspostavi dijalog između predstavnika zaposlenih i uprava preduzeća o poslovanju preduzeća, i posebno o svim pitanjima koja u značajnijoj meri zadiru i interese zaposlenih, kao što su fuzije, reorganizacije, realokacije preduzeća, zatvaranja firmi i s tim u vezi kolektivna otpuštanja radnika.

Evropska unija podstiče dalje razvijanje već postojećih oblika finansijske participacije zaposlenih - učešće u raspodeli profita, raspodela akcija i različiti oblici učešća zaposlenih u vlasništvu. U jednoj preporuci iz 1992. godine Savet ukazuje da finansijska participacija zaposlenih treba da bude sredstvo za postizanje bolje raspodele dobrobiti stvorene u preduzećima, veće produktivnosti i motivisanosti i zainteresovanosti zaposlenih za poslovanje njihovih kompanija.⁵⁷

Socijalna politika EU i zemlje Centralne i Istočne Evrope i Jugoslavija

Proces tzv. tranzicije zemalja Centralne i Istočne Evrope otvorio je niz problema u ovim zemljama upravo u socijalnoj sferi. Visoke stope nezaposlenosti, opadanje životnog standarda najvećeg dela stanovništva, pojava masovnog siromaštva, ugroženost socijalnog i radnog statusa zaposlenih, sužavanje ranije stečenih prava iz socijalnog osiguranja i zdravstvene zaštite, predstavljaju opšte obeležje "mirnog prelaska u kapitalizam" gotovo svih zemalja Centralne i Istočne Evrope. Ove tendencije u znatnoj meri sužavaju šanse nekih od ovih zemalja da u doglednoj budućnosti ostvare svoje težnje da se pridruže ili uključe u Evropsku uniju. Perspektive učlanjenja ovih zemalja u EU zavise, između ostalog, i od prevazilaženja ovakvog stanja pošto Evropska unija nije zainteresovana da u svojim okvirima stvara duboki jaz između "razvijenog zapada" i "siromašnog istoka".

⁵⁷ Shareholding and financial participation of employees, Council Recommendation 92/443/EEC of 27 July 1992 (Community Social Policy, Current Status 1 January 1996, *op. cit.*, pp. 155-156).

Evropska unija je, međutim, zainteresovana za saradnju sa istokom Evrope i podsticanje promena u ovim zemljama. Preko različitih programa Evropska unija je aktivno uključena u nastojanja da se procesi tranzicije, prelaz na tržišno privređivanje, privatizacija, industrijsko prestrukturiranje i tehnološka modernizacija ovih privreda ostvaruju sa što manje negativnih socijalnih posledica i potresa. Saradnja između dva dela Evrope usmerena je i ka traženju odgovora za prilagođavanje privreda zemalja Centralne i Istočne Evrope uslovima i zahtevima integracionih procesa na zapadu kontinenta.

PHARE programi EU, uključujući i programe Tempus I i II, koncipirani su da pomognu ekonomski i socijalni preobražaj zemalja Centralne i Istočne Evrope, posebno u sferi industrijske rekonverzije, regionalnog razvoja, tehnološkog preobražaja, unapređenja obrazovanja i njegovog prilagođavanja nastupajućim promenama, i otklanjanja akutnih socijalnih problema prouzrokovanih prelaskom na tržišnu privredu. Ovo uključuje i podršku EU u reformi penzionog i sistema socijalnog osiguranja koji bi trebalo da se prilagode novom pristupu socijalne zaštite na iskustvima zemalja Zapadne Evrope, pomoć u reorganizaciji i finansiranju zdravstvenih službi, podršku u stvaranju nove politike zapošljavanja kako bi se prevazišlo stanje masovne nezaposlenosti proisteklo iz procesa privatizacije i restrukturiranja državnih i javnih preduzeća.⁵⁸

U oblasti preobražaja obrazovanja posebno su značajna dva programa. Tempus I, osnovan 1990, usmeren je na promene i prilagođavanje univerzitetskog obrazovanja u ovim zemljama novim potrebama tržišnih privreda. On obuhvata razvijanje novih nastavnih programa, nabavku opreme, mobilnosti univerzitetskih profesora, dobijanje stipendija za studiranje na univerzitetima u zemljama članicama EU, podsticanje učenja jezika zemalja EU.⁵⁹ Ovaj program bio je namenjen svim zemljama Centralne i Istočne Evrope, SSSR, (od 1993. Rusiji i novostvorenim državama bivšeg Sovjetskog Saveza), i SFRJ do njenog raspada (kasnije su iz programa isključene sve novostvorene države izuzev Slovenije). Tempus II, osnovan 1993, usmeren je na transevropsku saradnju u visokom obrazovanju. On obuhvata razvoj i promene u obrazovnim programima u prioritetnim

⁵⁸ PHARE annual report 1994, COM(95) 366 final of 20 July 1995.

⁵⁹ Council Decision 90/233/EEC of 7 May 1990, Community Social Policy, Current Status 1 July 1994, *op. cit.*, pp. 229-232.

domenima, reformu strukture i upravljanja institucija visokog obrazovanja, razvoj sistema obučavanja kvalifikovane radne snage i specifičnih struka.⁶⁰ Ovaj program je namenjen svim zemljama Centralne i Istočne Evrope, novostvorenim državama bivšeg SSSR, i Sloveniji. Evropski savet je maja 1990. godine osnovao Evropsku fondaciju za obuku, sa sedištem u Torinu, čiji je cilj da pomaže saradnju između EU i zemalja Centralne i Istočne Evrope, novostvorenih država bivšeg SSSR i Mongolije u razvoju i unapređenju sistema stručnog osposobljavanja.⁶¹

Od dokumenata Evropske unije iz ove problematike najznačajnija je Bela knjiga priprema pridruženih zemalja Centralne i Istočne Evrope za integraciju u interno tržište Unije, sa 23 aneksa, koju je usvojila Evropska komisija maja 1995. godine. Bela knjiga predstavlja neku vrstu putokaza za utvrđivanje strategije postepenog prilagođavanja ovih zemalja komunitarnom zakonodavstvu. Kao što je ranije pomenuto, jedan odeljak Bele knjige posvećen je Socijalnoj politici i aktivnostima⁶². Za svaku od 23 oblasti za koju se traži prilagođavanje ovih zemalja, utvrđena je ista metodologija "uputstva" u Beloj knjizi: najpre se daje opis komunitarnog zakonodavstva na snazi u datoj oblasti; zatim se u detalje opisuje tehnička i administrativna struktura potrebna da bi se obezbedilo usaglašavanje i primena komunitarnog zakonodavstva; i na kraju se ukazuje na ključne, prioritetne mere koje treba da se usvoje.

Odeljak Socijalna politika i aktivnosti utvrđuje pet oblasti u kojima je potrebno da se ostvari prilagođavanje ovih zemalja zahtevima komunitarnog zakonodavstva. Prvo, to je načelo *Jednake mogućnosti za žene i muškarce*.

⁶⁰ Council Decision 93/246/EEC of 29 April 1993, Community Social Policy, Current Status 1 January 1996, *op. cit.*, pp. 329-330.

⁶¹ Council Regulation (EEC) No 1360/90 of 7 May 1990, amended by Council Regulation (EC) No 2063/94 of 27 July 1994, Community Social Policy, Current Status 1 January 1996, *op. cit.*, pp. 331-333.

⁶² *Preparation of the Associated Countries of Central and Eastern Europe for Integration into the Internal Market of the Union, White Paper*, Anex: Social Policy and Activities, Commission of the European Communities, Brussels 1995. (Videti prevod na srpski u publikaciji: *Prilagođavanje privrede uslovima poslovanja na tržištu Evropske unije*, Aneks: Socijalna politika i aktivnosti, *op. cit.*, str. 163-181; videti takođe: Associated countries of Central and Eastern Europe, Community Social Policy, Current Status 1 January 1996, *op. cit.*, pp. 327-328).

Ovde se najpre ukazuje na član 119 Rimskog ugovora, zatim na pet direktiva o jednakosti (75/117/EEC, 76/207/EEC, 79/7/EEC, 86/378/EEC, i 86/613/EEC), i jednu direktivu zasnovanu na članu 118A Rimskog ugovora koja se odnosi na zaštitu na radu trudnica i dojilja. Ne zahteva se stvaranje neke posebne infrastrukture, osim pretpostavljenog postojanja pravno-administrativnog i pravosudnog sistema, koji omogućuje sprovođenje ovog principa u praksi, i postojanje nekog administrativnog tela koje je odgovorno za primenu i nadzor nad primenom zakonodavstva o jednakosti žena i muškaraca.

Druga oblast je *Koordinacija sistema socijalnog osiguranja*. Ovde se ukazuje na uredbe Komisije 1408/71/EEC, o primeni sistema socijalne zaštite na zaposlena lica, samostalne privrednike i članove njihovih porodica koje se sele unutar Zajednice, i 574/72/EEC, koja reguliše proceduru za primenu prethodne uredbe. Ni za jedan od propisa iz oblasti socijalnog osiguranja ne zahteva se harmonizacija od strane zemlje koja želi da pristupi EU. Jedino se traži tehničko prilagođavanje zakonodavstva, uzimajući u obzir posebne karakteristike nacionalnih sistema socijalnog osiguranja pojedinačnih zemalja. Proširenje važnosti ovih uputstava na zemlje Centralne i Istočne Evrope nije utvrđeno kao vremenski prioritetno.

Treća oblast je *Zdravstvena i sigurnosna zaštita na radu*. Ovde se daje pregled celog niza direktiva Saveta vezanih za zdravstvenu i sigurnosnu zaštitu na radu, od kojih svaka pokriva poseban aspekt zdravlja i sigurnosti radnika. Posebno se ukazuje da prioritet u prilagođavanju treba da ima direktiva Saveta 89/391/EEC od 29. juna 1986. o uvođenju mera za podsticanje poboljšanja sigurnosti i zdravlja radnika na radu, ali se traži i postepeno prilagođavanje ostalim propisima EU u ovoj oblasti.

Četvrta oblast je *Radno pravo i radni uslovi*. Ovde se ukazuje posebno na sedam direktiva Saveta: 75/129/EEC o kolektivnom otpuštanju, 77/187/EEC o prenosu preduzeća, 80/987/EEC o nesolventnosti poslodavaca, 91/533/EEC o informisanju zaposlenih o uslovima zapošljavanja i rada, 93/104/EEC o radnom vremenu, 94/33/EC o zaštiti mladih ljudi na radu, 94/45/EC o informisanju i konsultovanju zaposlenih. Prilagođavanje i primena ovih direktiva pretpostavlja postojanje sistema nacionalnog radnog zakonodavstva, kompetentnih javnih službi, mehanizme za nadzor, proceduru za podnošenje žalbi, institucije participacije zaposlenih.

Najzad, peta oblast su *Duvanski proizvodi*. Posebno je ukazano na dve direktive Saveta 90/239/EEC o maksimalnim količinama katrana u cigaretama, i 89/622/EEC (dopunjena direktivom 92/41/EEC) o obeležavanju duvanskih proizvoda. Prilagođavanje zakonskih propisa ovim direktivama dat je prioritet, mada je ukazano da će njihova primena zavisiti od tehničkih mogućnosti ovih zemalja da obavljaju merenje katrana u cigaretama.

Može se zapaziti da u Beloj knjizi nema nekih oblasti socijalne politike koje su na snazi u Evropskoj uniji. Belom knjigom su obuhvaćene one oblasti socijalne politike koje se pretpostavljaju kao prethodni uslovi za pridruživanje, odnosno učlanjenje u Evropsku uniju. Regulisanje pitanja slobode kretanja radne snage svakako ne spada u domen pretpostavljenih uslova, pa je razumnjivo što je ono izostavljeno iz "uputstva". Isto tako, oblast zaposlenosti i nagrađivanja ne zavisi od zakonodavne regulative, već od uspešnosti ekonomskog razvoja zemlje, pojedinih grana privrede i preduzeća. Ostaje nejasno zašto je oblast "Duvanski proizvodi" uvršćena u problematiku Socijalne politike. Isto tako nejasno je zašto nema oblasti "Sloboda udruživanja i kolektivno pregovaranje", pošto je to upravo u zemljama Centralne i Istočne Evrope, bez obzira na postojanje određene zakonske regulative, jedna od ključnih karika koja nedostaje u procesu stvaranja tržišta radne snage. Naime, u nekim zemljama Centralne i Istočne Evrope sloboda i pravo udruživanja radnika po sopstvenom izboru, postojanje pluralizma sindikalnog organizovanja, često je samo mrtvo slovo na papiru, a stvaranje sistema kolektivnog pregovaranja je tek u začetku. Neobuhvatanje Belom knjigom nekih oblasti evropske socijalne politike ne znači da zemlje potencijalni kandidati za učlanjenje u EU ne treba da vode računa o zahtevima koji se postavljaju zemljama članicama u ovim oblastima i da svoju zakonsku regulativu i posebno svoju stvarnost ne preobrazu u skladu sa iskustvima zemalja Zapadne Evrope.

Sve što je ovde rečeno za zemlje Centralne i Istočne Evrope odnosi se naravno i na SR Jugoslaviju. Može se reći da je naša zemlja u nekim aspektima socijalne politike formalno pravno blizu standardima EU. U praksi, međutim, zbog svog sadašnjeg statusa "evropskog bolesnika", raskorak između formalnog i stvarnog je ogroman u mnogim domenima - osiromašenje širokih slojeva stanovništva, loše stanje u zdravstvenog i socijalnoj zaštiti, ugroženost radnog statusa zaposlenih, masovna

nezaposlenost... Ako se SR Jugoslavija u svojoj dugoročnoj strategiji opredelila za približavanje Evropi, za institucionalizaciju svojih odnosa sa EU, a u nekoj bližoj ili daljoj budućnosti i za pridruživanje ili učlanjenje u ovu evropsku integracionu asocijaciju, neophodno je ne samo poznavanje tamošnjih prilika, uslova, standardâ, već i hitno pristupanje prilagođavanju, harmonizaciji jugoslovenskog prava s regulativom EU. Čini se da jugoslovenska vlada učinila prvi takav korak usvojivši, maja 1996. godine, načelni projekat o harmonizaciji pravnog sistema SR Jugoslavije sa regulativom uspostavljenom u Evropskoj uniji. Iako je naša zemlja na listi potencijalnih kandidata za povezivanje i učlanjenje u EU na samom dnu, ako teži da u nekoj doglednoj budućnosti to ostvari, neophodno je da i u sferi socijalne politike u celini ostvari odgovarajuće promene i prilagođavanja zahtevima i standardima Evropske unije.

Brana MARKOVIĆ, Ph. D.

*EMPLOYMENT AND SOCIAL RIGHTS IN THE EUROPEAN UNION
WITH SPECIAL REFERENCE TO THE RIGHTS OF WORKERS
FROM THE THIRD COUNTRIES*

SUMMARY

The author firstly presents all the components of the European Union social policy as conceived in its documents: Treaty on Establishment of the European Economic Community signed in Rome 1957, Single European Act from 1985, Community Charter of the Fundamental Social Rights of Workers, (so called Social Charter) from 1989, Treaty on the European Union (Maastricht Treaty) 1992, White Paper: European Social Policy, 1994, Medium-Term Social Action Programme 1995-97, and, finally, new, revised Treaty on the European Union (Amsterdam Treaty) signed in 1997. The author studies the following aspects of the EU social policy: freedom of movement of labor force, employment and remuneration, equal treatment for women and men, vocational training, the improvement of living and working conditions, health protection and safety at work, social protection, freedom of association and collective bargaining, and information, consultation and participation of workers. It is pointed to the mechanisms EU applies in coordination and possible harmonization of some aspects of the social policy at the national or Union level. A separate part of the article is devoted to the necessary changes Central and Eastern European countries, including Yugoslavia, should make in the sphere of social policy in the preparation for their possible integration into EU. The author points to the fact that most of these countries should primarily bridge the wide gap that sets them apart from the EU countries in the sphere of social standards due to the adverse negative effects resulting from the process of the so-called transition. As designed in White Paper on the Preparation of the Associated Countries of Central and Eastern Europe for Integration into the Internal Market of the Union, published in 1995, these countries must also adjust their legislation to community regulation in the following fields: social insurance systems, health and safety at work, labor law and working conditions, and equal opportunity for women and men. All that has been said here with regard to the countries of Central and Eastern Europe equally relates to FR Yugoslavia. It may be said that in some domains of social policy our country is formally closed to EU standards. Because of present status of our country as

"European invalid", the differences between formal declarations and reality, however, are so deep in many aspects - massive impoverishment of most of the population, poor standard of social insurance and health protection, the insecure labor status of the employees, mass unemployment... If FR Yugoslavia in its long term strategy decided to be closer to Europe, to institutionalize its relations with EU, and, perhaps, in a future, to become member of this European association, it is necessary not only to know conditions, standards and rules of the EU, but also to start adaptation and harmonization of Yugoslav legislation to the EU regulations. It seems that Yugoslav government took the first such a step by adopting, in May 1996, a project of harmonization of our legal system to the one existing in EU. Despite the fact that our country is not at the top of the list of potential candidates for association and accession to EU membership, it is essential for FRY, should she aspire to realize this in the foreseeable future, to fully implement all the relevant changes and adaptations in accordance with the requirements and standards of the EU in the sphere of Social Policy, concludes the author.