

REPREZENTATIVNOST SINDIKATA I UDRUGA POSLODAVACA U HRVATSKOJ

Željko Potočnjak*

UDK: 331.105.42/.44:349.2(497.5)

Abstract: *Pitanje reprezentativnosti sindikata i udruga poslodavaca u Hrvatskoj se uglavnom odnosi na brojne međusobno suprotstavljene sindikate, a ne i na poslodavce koje organizira samo jedna nacionalno reprezentativna udruga. Od 2012. godine su zakonom, koji je noveliran 2014. godine, propisani kriteriji za reprezentativnost koje moraju ispuniti nacionalno reprezentativni sindikati i udruge poslodavaca te sindikati koji žele sudjelovati u kolektivnom pregovaranju i s time povezanom štrajku. Uređen je postupak temeljen na povjerenstvu, koje odlučuje o tim pitanjima.*

Key words: *radno pravo, kolektivni ugovori, pravo na organiziranje, sindikati, udruge poslodavaca, reprezentativnost, Hrvatska*

THE MOST REPRESENTATIVE TRADE UNIONS AND EMPLOYERS' ASSOCIATIONS IN CROATIA

Abstract: *The issue of the representativeness of trade unions and employers' associations in Croatia is mainly concerned with the numerous competing trade unions and not with the employers who are organised in a single representative association. Since 2012 the law which was amended in 2014 laid down the criteria to be met by the national representative trade unions and employers' associations and the trade unions who wish to participate in collective bargaining and the associated strike. A procedure has been devised and a commission established that decides on these issues.*

Key words: *labour law, collective agreements, the right to organise, trade unions, employers' associations, representativeness, the most representative, Croatia*

* Potočnjak Željko, PhD, Professor at the Faculty of Law, University of Zagreb, Croatia
zeljko.potocnjak@pravo.hr

1. RAZVOJ PITANJA REPREZENTATIVNOSTI U HRVATSKOJ

Pitanje reprezentativnosti sindikata i udruga poslodavaca godinama je jedno od problematičnih pitanja kolektivnih radnih odnosa u Hrvatskoj.¹ Javilo se već tijekom priprema za donošenje prvog Zakona o radu koji je nakon tri godine rasprava i sporova donesen 1995. godine (u daljnjem tekstu: ZR/95), a stupio je na snagu 1. siječnja 1996. godine.² Naime, novo uspostavljena sloboda organiziranja rezultirala je utemeljenjem velikog broja novih međusobno suprotstavljenih sindikata (podaci o broju i razinama djelovanja sindikata navedeni su u Tablici br. 1),³ pa se otvorilo pitanje koji će od njih sudjelovati u kolektivnom pregovaranju, radu nacionalnog Gospodarsko-socijalnog vijeća te delegaciji Republike Hrvatske na zasjedanjima Međunarodne konferencije rada. Naročito je sporno bilo pitanje reprezentativnosti sindikata za kolektivno pregovaranje. Iako su razmatrana različita rješenja, među ostalim i da rezultati izbora za radnička vijeća budu relevantni za određivanje sindikata koji će biti reprezentativan za kolektivno pregovaranje, na kraju je na prijedlog sindikata to pitanje uređeno odredbama čl. 186. ZR/95 na način da je sudjelovanje u kolektivnom pregovaranju omogućeno svim onim sindikatima koji su registrirani najmanje šest mjeseci prije otpočinjanja pregovora. To je imalo za posljedicu da je poslodavcu bilo dopušteno kolektivno pregovarati samo s pregovaračkim odborom u kojem su bili zastupljeni svi sindikati koji su kod njega imali svoje članove. U postupku utemeljenja tog odbora sudjelovalo je i Gospodarsko-socijalno vijeće, a postojala je i mogućnost tajnog glasovanja članova sindikata o utemeljenju pregovaračkog odbora. Takvo uređenje dovelo je do brojnih sporova i nije bilo zadovoljavajuće.⁴ Za razliku od toga, pitanja predstavljanja sindikata u nacionalnom Gospodarsko-socijalnom vijeću te na zasjedanjima Međunarodne konferencije rada rješavala su se međusobnim sporazumima sindikata na temelju podataka o broju njihovih članova. Zakonom su ta pitanja uređena tek 1999. godine Zakonom o načinu određivanja zastupljenosti sindikata više razine u tripartitnim tijelima na nacionalnoj razini.⁵ Pri tome treba napomenuti da je pitanje reprezentativnosti sindikata u Hrvatskoj

¹ O kolektivnim radnim odnosima u Hrvatskoj vidi: Grgurev, I., Rožman, K. (2007), str. 557-595 i Bagić, D. (2015), str. 1-26.

² Zakon o radu („Narodne novine“, br. 38/95, 54/95 i 65/95).

³ O razvoju i strukturi sindikata u Hrvatskoj vidi: Bagić, D. (2010), str. 114-158.

⁴ O utjecaju takvog zakonskog uređenja na kolektivno pregovaranje vidi: Potočnjak, Ž. (2007), str. 304-341.

⁵ Zakon o načinu određivanja zastupljenosti sindikata više razine u tripartitnim tijelima na nacionalnoj razini (NN 19/99).

važno i zbog raspodijele još uvijek neraspodijeljene sindikalne imovine stečene u doba socijalizma.

Tablica 1. Sindikati u Hrvatskoj

Sindikati i udruge sindikata koje djeluju na nacionalnoj razini	Sindikati	Udruge sindikata više razine	Ukupno
	320	22	342
Sindikati i udruge sindikata koje djeluju na regionalnoj razina	304	3	307
Ukupno	624	25	649

Izvor: Evidencija Ministarstva rada i mirovinskog sustava, stanje na dan 25.2.2016.

Što se pak tiče pitanja reprezentativnosti udruge poslodavaca u radu Gospodarsko-socijalnog vijeća te na zasjedanjima Međunarodne organizacije rada, ono uglavnom nije bilo problematično jer od 1993. godine u Hrvatskoj djeluje samo jedna udruga poslodavaca (Hrvatska udruga poslodavaca) koja ima 30 granskih udruga koje djeluju na nacionalnoj razini. Dakle, za razliku od relativne visoke fragmentiranosti sindikata, u Hrvatsku postoji naglašena monolitnost organiziranja poslodavaca (u Tablici 2. navedeni su podaci o organizacijama poslodavaca u Hrvatskoj). Pri tome treba uzeti u obzir i da od stupanja na snagu prvog Zakona o radu u kolektivnom pregovaranju ne sudjeluje Hrvatska gospodarska komora koja ima obvezno članstvo te zbog toga ne udovoljava zakonskim (ali i međunarodnim) kriterijima za sudjelovanje u kolektivnom pregovaranju.⁶

Tablica 2. Udruge poslodavaca u Hrvatskoj

Udruge poslodavaca koje djeluju na nacionalnoj razini	Udruge poslodavaca	Udruge poslodavaca više razine	Ukupno
	54	3	57
Udruge poslodavaca koje djeluju na regionalnoj razina	6	0	6
Ukupno	60	3	63

Izvor: Evidencija Ministarstva rada i mirovinskog sustava, stanje na dan 25.2.2016.

⁶ Zakon o Hrvatskoj gospodarskoj komori (NN 66/91, 73/91, 77/93).

Iako su pitanja reprezentativnosti sindikata i udruga poslodavaca nekoliko puta uređivana zakonima ili odlukama Gospodarsko-socijalnog vijeća,⁷ ona su značajno opterećivala kolektivne radne odnose u Hrvatskoj. U nekoliko navrata je i Međunarodna organizacija rada bezuspješno pokušala pružiti tehničku pomoć pri njihovom rješavanju.⁸ Međutim, koalicijska Vlada predvođena Socijaldemokratskom partijom Hrvatske koja je 4. prosinca 2011. pobijedila na parlamentarnim izborima i koja prije izbora nije najavljivala značajnije promjene radnog zakonodavstva, nakon relativno kratkih konzultacija sa socijalnim partnerima donijela je 13. srpnja 2012. Zakon o kriterijima za sudjelovanje u tripartitnim tijelima i reprezentativnosti sindikata za kolektivno pregovaranje⁹ (u daljnjem tekstu: Zakon o reprezentativnosti iz 2012.). Zakon je stupio na snagu nakon kratkog vakacijskog roka od samo osam dana i izazvao veliko nezadovoljstvo sindikata od kojih su neki pokrenuli postupak ocjene njegove ustavnosti pred Ustavnim sudom te postupke pred nadležnim tijelima Međunarodne organizacije rada zbog povrede međunarodnim konvencijama zajamčenog prava na slobodno sindikalno udruživanje.¹⁰ Zakon o reprezentativnosti iz 2012. osim što je uredio koji sindikati (kao reprezentativni na nacionalnoj razini) imaju pravo sudjelovati u radu Gospodarsko-socijalnog vijeća, uredio je i do tada zakonski neuređeno pitanje reprezentativnosti udruga poslodavaca na nacionalnoj razini te značajno

⁷ Npr. već spomenutim Zakonom o načinu određivanja zastupljenosti sindikata više razine u tripartitnim tijelima na nacionalnoj razini, Zaključkom Gospodarsko-socijalnog vijeća o kriterijima reprezentativnosti udruga poslodavaca za sudjelovanje u radu tripartitnih tijela od 26. listopada 2005. godine i Zaključkom Gospodarsko-socijalnog vijeća o utvrđivanju reprezentativnosti udruga poslodavaca više razine za sudjelovanje u radu GSV-a i drugih tripartitnih tijela od 19. srpnja 2007. godine.

⁸ Posljednji takav pokušaj bio je u proljeće 2011. godine kada je sporazumom socijalnih partnera utemeljena stručna radna skupina u sastavu Youcef Ghellab, predstavnik Međunarodnog ureda rada, prof. dr. sc. Mario Vinković i prof. dr. sc. Željko Potočnjak koja je izradila nacrt prijedloga Zakona o reprezentativnosti, ali taj prijedlog socijalnim partnerima nije bio prihvatljiv.

⁹ Zakon o kriterijima za sudjelovanje u tripartitnim tijelima i reprezentativnosti sindikata za kolektivno pregovaranje (NN 82/12, 88/12).

¹⁰ Neka stajališta sindikata o tom zakonu dostupna su na: <http://hurs.eu/?p=2407>, http://www.nsz.hr/novosti-i-obavijesti/zakonski_okviri_i_materijalna_prava/zakon-o-reprezentativnosti-na-ocjenu-ustavnosti/ (13.4.2014.). Prijedloge su podnijeli: Savez samostalnih sindikata Hrvatske (U-I-5164/2012), Nezavisni hrvatski sindikati (U-I-5323/2012), Matica hrvatskih sindikata i Hrvatska udruga sindikata (U-I-5597/2012), Udruga radničkih sindikata Hrvatske (U-I-5665/2012) te Sindikat zaposlenih u poljoprivredi, prehrambenoj i duhanskoj industriji i vodoprivredi Hrvatske (U-I-5684/2012). S obzirom da o prijedlozima nije odlučeno, a u međuvremenu je osporavani zakon prestao važiti, može se očekivati obustavljanje navedenih postupaka.

razradio i promijenio kriterije i postupak utvrđivanja reprezentativnosti sindikata za kolektivno pregovaranje.

U Zakonu o reprezentativnosti iz 2012. za sindikate problematične nisu bile odredbe o reprezentativnosti već tim zakonom izvršena promjena čl. 262. drugog Zakona o radu (u daljnjem tekstu ZR/09)¹¹ o produženoj primjeni pravnih pravila sadržanih u kolektivnim ugovorima. Te odredbe ZR/09 omogućavale su vremenski gotovo neograničenu primjenu jednom sklopljenih kolektivnih ugovora koji su formalno zbog protoka vremena ili otkaza prestali važiti, ali su se u sadržajnom smislu nastavljali primjenjivati kao sastavni dio individualnih ugovora o radu sklopljenih u vrijeme njihovog važenja. Omogućavale su radnicima zadržavanje stečenih prava, pa su sindikati jednostavnim odbijanjem sklapanja nepovoljnijih kolektivnih ugovora mogli osigurati zadržavanje prethodno dosegnute razine prava.¹² Takvo zakonsko uređenje onemogućavalo je prilagođavanje plaća i drugih materijalnih prava promijenjenim gospodarskim okolnostima u razdoblju krize. Kada je prethodna Vlada predvođena Hrvatskom demokratskom zajednicom 2010. godine predložila izmjenu tih odredbi, sindikati su njihovu promjenu spriječili prikupljanjem više od 700.000 potpisa za raspisivanje nacionalnog referenduma o tom pitanju, a što je onda prisililo Vladu na povlačenje zakonskog prijedlog iz zakonodavnog postupka.

Nova Vlada koja je vlast preuzela krajem 2011. godine, umjesto da izmjeni spornu odredbu ZR/09, u čl. 26. Zakona o reprezentativnosti iz 2012. godine ograničila je produženu primjenu pravnih pravila sadržanih u kolektivnim ugovorima na tri mjeseca. Osim na kolektivne ugovore koje su već prethodno prestali važiti, novo pravilo primijenjeno je i na važeće kolektivne ugovore. Sve to dovelo je do značajnog smanjenja pokrivenosti radnika kolektivnim ugovorima i prisililo sindikate na utvrđivanje reprezentativnosti prema novom zakonu. Pri tome je postupke utvrđivanja reprezentativnosti mogao pokretati i poslodavac (najčešće je to bila upravo Vlada). Prema glavnom kriteriju reprezentativnosti, reprezentativni su postali samo oni sindikati koji su u svojem članstvu imali najmanje 20% od ukupnog broja sindikalnih članova na razini i području za koje se utvrđivala reprezentativnost. Omogućeno je i strukovnim sindikatima (liječnika, strojovođa, pilota i sl.), koji nisu ispunjavali taj uvjet, da postanu reprezentativni, ako ispune za njih propisane posebne uvjete (da organiziraju najmanje 40% radnika iste struke, odnosno da pripadnici određene struke čine najmanje 75% od ukupnog

¹¹ Zakon o radu (NN 149/09, 61/2011).

¹² O tom pitanju vidi pobliže: Grgurev, I. (2010), str. 1081-1108.

članstva određenog sindikata). Zakon je previdio i utemeljenje posebnog tijela, Povjerenstva za utvrđivanje reprezentativnosti (u daljnjem tekstu: Povjerenstvo), kao neovisnog i nepristranog tijela koje treba provoditi postupke utvrđivanja reprezentativnosti. Zbog brojnih nejasnoća i nedosljednosti pri zakonskom uređenju materije reprezentativnosti, zakon je trpio vrlo oštre kritike.¹³

Zbog tih problema i kritika, Vlada se 2014. odlučila, u sklopu reforme radnog zakonodavstva u okviru koje je donesen i treći po redu Zakon o radu (u daljnjem tekstu: ZR)¹⁴, na donošenje novog Zakona o reprezentativnosti¹⁵ (dalje: Zakon o reprezentativnosti). Pri razmatranju normativnog uređenja reprezentativnosti u Hrvatskoj, u ovom ćemo se radu referirati na sada važeći Zakona o reprezentativnosti. Međutim, zbog sličnosti zakonskog uređenja, učinke tog uređenja razmatrat ćemo od donošenja Zakona o reprezentativnosti iz 2012. godine.

2. POJAM I OBLICI REPREZENTATIVNOSTI

Pravo na organiziranje radnika u sindikate i poslodavaca u njihove organizacije, kao temeljno ljudsko pravo, zajamčeno je Ustavom Republike Hrvatske,¹⁶ a Hrvatska je ratificirala i konvencije br. 87¹⁷ i 98¹⁸ Međunarodne organizacije rada te Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda Vijeća Europe.¹⁹ Pravo na organiziranje i djelovanje u području radnih odnosa detaljno je uređeno odredbama Glave IV. - Kolektivni radni odnosi - važećeg ZR-a (čl. 165. do 221.). U

¹³ Naša stajališta o pitanjima reprezentativnosti i tom zakonu iscrpno smo izrazili u radovima: Potočnjak, Ž. (2013), str. 8-20 i Potočnjak, Ž. (2014/1), str. 18-26.

¹⁴ Zakon o radu (NN 93/14). Prijevod na engleski jezik dostupan je na: <http://www.mrms.hr/wp-content/uploads/2012/11/labour-act.pdf> (28.2.2016.) O glavnim značajkama toga zakona vidi: Potočnjak, Ž. (2014/2), str. 14-30.

¹⁵ Zakon o reprezentativnosti udruga poslodavaca i sindikata (NN 93/14 i 26/15). Prijevod na engleski jezik dostupan je na: <http://www.mrms.hr/wp-content/uploads/2015/11/Act-on-representativeness.pdf> (28.2.2016.).

¹⁶ Ustav Republike Hrvatske (NN 56/90, 135/97, 113/00, 28/01, 76/10, 5/14).

¹⁷ No. 87 Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention. Konvencija MOR br. 87 o slobodi udruživanja i zaštiti prava na organiziranje, San Francisco, 9. srpnja 1948. („Narodne novine – Međunarodni ugovori“, br. 2/94 i 3/00).

¹⁸ No. 98 Right to Organise and Collective Bargaining Convention. Konvencija MOR br. 98 o primjeni načela prava na organiziranje i kolektivno pregovaranje, Ženeva, 1. srpnja 1949. („Narodne novine – Međunarodni ugovori“, br. 2/94 i 3/00).

¹⁹ Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda s protokolima br. 1, 4, 6, 7, 11, 12, 13 i 14. http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_HRV.pdf (2.2.2016.).

skladu s tim odredbama, svi zakonito organizirani i registrirani sindikati i udruge poslodavaca imaju pravo na udruživanje, donošenje programa i organiziranje djelatnosti u punoj neovisnosti. Dakle, sve takve organizacije, bez obzira jesu li ili nisu reprezentativne prema odredbama Zakona o reprezentativnosti, imaju pravo izražavati i štiti interese svojih članova (čl. 1. st. 3. Zakona o reprezentativnosti). Međutim, u skladu sa stajalištima Međunarodne organizacije rada u čijim se dokumentima i djelatnosti razlikuju reprezentativne (engl. *representative*) i najreprezentativnije (engl. *the most representative*) organizacije radnika i poslodavaca²⁰ i u Hrvatskoj se razlikuju dvije skupine organizacija radnika i poslodavaca. Prvu skupinu čine sve zakonito organizirane i registrirane organizacije radnika (sindikati) i poslodavaca (udruge poslodavaca). Podaci o tim udrugama navedeni su u Tablicama br. 1. i 2. Drugu skupinu, čine one udruge koje se u skladu sa Zakonom o reprezentativnosti smatraju reprezentativnim i stoga uživaju posebna prava utvrđena tim zakonom (čl. 1. st. 2. Zakona o reprezentativnosti). Dakle, radi objašnjenja u ovom radu korištene terminologije napominjemo da hrvatski zakonski pojam „reprezentativan“ ustvari odgovara engleskom pojmu „*the most representative*“ koji se koristi u dokumentima Međunarodne organizacije rada. Podaci o postupcima utvrđivanja reprezentativnosti sindikata sadržani su u Tablici br. 3.

Posebna prava koja prema Zakonu o reprezentativnosti imaju reprezentativne organizacije su pravo predlaganja članova izaslanstva Vlade Republike Hrvatske na Međunarodnoj konferenciji rada te imenovanje predstavnika u druga međunarodna i europska tijela; imenovanje predstavnika i sudjelovanje u radu Gospodarsko-socijalnog vijeća i drugim tijelima tripartitnog socijalnog dijaloga na nacionalnoj razini; imenovanje predstavnika u upravna i druga tijela za koja je to predviđeno posebnim propisom ili sporazumom (npr. u upravna vijeća zavoda za mirovinsko osiguranje, zdravstveno osiguranje, zapošljavanje i sl.). Pored toga, nacionalno reprezentativne udruge mogu svojim sporazumom urediti način i postupak osnivanja te sastav gospodarsko-socijalnih vijeća na razini jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (čl. 5. Zakona o reprezentativnosti) te pravo imenovanja svojih predstavnika u upravna i druga tijela ustanova ili drugih organizacija za koje je na tim razinama to predviđeno propisom ili sporazumom (čl. 6. Zakona o reprezentativnosti).

²⁰ International Labour Office. (2012), str. 36-37 i 93-97.

Pored toga, Zakonom o reprezentativnosti utvrđeni su kriteriji i postupak utvrđivanja reprezentativnosti za potrebe kolektivnog pregovaranja te s time povezano pravo na organiziranje štrajka – koje pravo imaju samo reprezentativni sindikati koji su bili zastupljeni u pregovaračkom odboru koji je pregovarao o sklapanju kolektivnog ugovora.

3. KRITERIJI I POSTUPAK UTVRĐIVANJA REPREZENTATIVNOSTI ZA SUDJELOVANJE U NACIONALNIM TRIPARTITNIM TIJELIMA

Za krovne organizacije (federacije i konfederacije) poslodavaca (udruge poslodavaca)²¹ i radnika (saveze i nacionalne udruge sindikata),²² propisani su jednaki uvjeti reprezentativnosti kada je u pitanje prethodna registriranost (najmanje šest mjeseci prije dana podnošenja zahtjeva za utvrđivanje reprezentativnosti), granski obuhvat (organiziranost u najmanje pet djelatnosti prema Nacionalnoj klasifikaciji djelatnosti), teritorijalni obuhvat (organiziranost u najmanje četiri županije) i organizacijski kapaciteti (raspolaganje prostorom, opremom i zapošljavanje najmanje pet radnika na neodređeno vrijeme i s punim radnim vremenom). Značajna razlika postoji u pogledu broja članova koje te organizacije moraju imati da bi bile reprezentativne na nacionalnoj razini. Reprezentativna nacionalna udruga poslodavaca mora u svojem članstvu imati najmanje tri tisuće članova ili njezini članovi moraju biti poslodavci koji zapošljavaju najmanje sto tisuća radnika. Za razliku od toga, nacionalne reprezentativne sindikalne federacije ili konfederacije moraju okupljati sindikate koji u svojem članstvu imaju najmanje pedeset tisuća članova.²³ Tako postavljeni uvjeti za nacionalnu reprezentativnost uglavnom odgovaraju stanju organiziranosti radnika i poslodavaca (pluralizam pri organiziranju radnika i monizam pri organiziranju poslodavaca). Iako se pri donošenju Zakona o reprezentativnosti, kako onog iz 2012. tako i onog iz 2014., kao jedan od ciljeva spominjalo poticanje međusobnog pove-

²¹ Članak 2. Zakona o reprezentativnosti.

²² Čl. 3. Zakona o reprezentativnosti.

²³ S obzirom da u Hrvatskoj prema odredbi čl. 189. ZR-a poslodavci imaju obvezu, uz pisanu suglasnost radnika, ubiranja sindikalne članarine to je na inzistiranje sindikata u Zakon o reprezentativnosti unesena odredba da se u broj članova sindikata prema kojem se određuje reprezentativnost ubrajaju radnici koji su dali takve pisane suglasnosti, ali i oni članovi sindikata koji ne plaćaju sindikalnu članarinu jer su na roditeljskim dopustima te oni članovi sindikata koji sami, bez posredovanja poslodavaca, plaćaju sindikalnu članarinu.

zivanja sindikata, očito je da zakonodavac nije želio snažnije intervenirati u to područje i da su uvjeti reprezentativnosti uglavnom postavljeni na način da im glavne sindikalne središnjice mogu udovoljiti. Jednako tako, uvjeti propisani za reprezentativnost nacionalne udruge poslodavaca propisani su tako da je teško očekivati da će se uskoro bilo koja druga udruga poslodavaca, osim postojeće Hrvatske udruge poslodavaca, ispuniti propisane uvjete za stjecanje reprezentativnosti na nacionalnoj razini.

Postupak utvrđivanja reprezentativnosti, kako za sudjelovanje u nacionalnim tripartitnim tijelima tako i za potrebe kolektivnog pregovaranja ako se sindikati o tome ne sporazumiju, provodi Povjerenstvo za utvrđivanje reprezentativnosti (čl. 15. Zakona o reprezentativnosti). Povjerenstvo ima pet članova i pet zamjenika članova, a imenuje ga ministar nadležan za rad. Članovi i zamjenici članova Povjerenstva imenuju se iz red neovisnih istaknutih stručnjak, a pri tome po dva člana i zamjenika člana predlažu nacionalno reprezentativne udruge sindikata, odnosno poslodavaca. Zakon traži da se pri imenovanju članova Povjerenstva vodi računa o njihovoj neovisnosti, nepristranosti i objektivnosti. Do sada su u sastavu povjerenstva uglavnom prevladavali sveučilišni nastavnici radnog prava i suci. S obzirom da povjerenstvo odlučuje o pitanjima koja su od posebne važnosti za sindikate i udruge poslodavaca, protiv njegovih rješenja je osigurana sudska zaštita u upravnom sporu.²⁴ U tom smislu i Zakon o reprezentativnosti u čl. 15. st. 5. Povjerenstvu daje *jus standi in judicio* (pravo da tuži i bude tuženo), jasno samo u svezi s postupcima utvrđivanja reprezentativnosti.

Postupak utvrđivanja reprezentativnosti na nacionalnoj razini može pokrenuti udruga koja želi da joj se utvrdi nacionalna reprezentativnost. Taj postupak se može pokrenuti najranije šest mjeseci prije isteka roka od pet godina na koji je utvrđena reprezentativnost na nacionalnoj razini (čl. 17. u svezi čl. 20. st. 2. Zakona o reprezentativnosti).²⁵ Na temelju tog zahtjeva, Povjerenstvo, u „Narodnim novinama“ te na mrežnim stranicama ministarstva nadležnog za rad, objavljuje javni poziv svim udrugama koje se smatraju nacionalno reprezentativnim da u roku od šezdeset dana od dana objave poziva dostave zahtjeva za utvrđivanje reprezentativnosti. U javnom pozivu se ističe i upozorenje da se za one krovne organizacije koje ne podnesu takav zahtjev neće utvrđivati reprezentativnost.

²⁴ Zakon o upravnim sporovima (NN 20/10, 143/12, 152/14).

²⁵ Iznimno, jedna nacionalno reprezentativna udruga može i prije isteka tog roka protiv druge takve udruge pokrenuti postupak preispitivanja njezine reprezentativnosti ako tvrdi da je ona u međuvremenu izgubila reprezentativnost (čl. 21. Zakona o reprezentativnosti).

To znači da udruge koje propuste sudjelovati u postupku utvrđivanja reprezentativnosti neće narednih pet godina moći pokrenuti takav postupak. Zakonom su detaljno propisani podaci koje takav zahtjev mora sadržavati, a temeljem kojih podnositelj zahtjeva dokazuje ispunjavanje uvjeta svoje reprezentativnosti. Posebno je uređeno pitanje dokazivanja broja članova sindikata. U Hrvatskoj sindikalnu članarinu uglavnom prikupljaju poslodavci. Stoga oni izdaju potvrde o broju članova sindikata, a takve potvrde moraju supotpisati sindikalni povjerenici, odnosno predstavnici svih sindikata koji djeluju kod određenog poslodavca. S obzirom da su neki sindikati odbijali supotpisati potvrde o broju članova sindikata i na taj način onemogućavali reprezentativne sindikate u utvrđivanju njihove reprezentativnosti, Povjerenstvo je zauzelo stajalište da nedostatak supotpisane potvrde o sindikalnom članstvu nije prepreka za utvrđivanje reprezentativnosti te da se ti podaci mogu utvrditi i na drugi način (npr. nalazom inspektora rada od kojeg Povjerenstvo može zahtijevati provjeru činjenica navedenih u potvrdi izdanoj od poslodavca i supotpisanoj od jednoga, ali ne i drugog sindikata).²⁶ Na izdavanje potvrda o broju članova sindikata kojima ustežu sindikalnu članarinu, poslodavce se čak može prisiliti intervencijom inspekcije rada, a u tom im slučaju prijeti i prekršajna kazna. Neuredne zahtjeve za utvrđivanje reprezentativnosti, Povjerenstvo će odbaciti. Rješenje o utvrđivanju nacionalno reprezentativnih udruga Povjerenstvo mora donijeti najkasnije u roku od devedeset dana. Takvo rješenje objavljuje se u „Narodnim novinama“. Žalba protiv njega nije dopuštena, ali ga je moguće pobijati u upravnom sporu.

U postupku posljednji put provedenom u ožujku 2013. godine na nacionalnoj razini reprezentativnim su utvrđeni Nezavisni hrvatski sindikati (116.837 članova), Savez samostalnih sindikata Hrvatske (99.682 člana), Matica hrvatskih sindikata (57.990 članova, a prema potvrdama poslodavaca dostavljenima naknadno s 61.411 članova) i Hrvatska udruga sindikata (54.009 članova), dok za ostalih 7 sindikata, koji ukupno imaju 2.433 člana, nisu dostavljene izjave o udruživanju,²⁷ a na strani poslodavaca Hrvatska udruga poslodavaca (5.584 poslodavca koji zapošljavaju ukupno 394.739 radnika).²⁸

²⁶ Rješenje Povjerenstva za utvrđivanje reprezentativnosti. Klasa: 006-04/15-06/05, Urbroj: 689/1-15-10 od 5. studenoga 2015.

²⁷ Rješenje Povjerenstva za utvrđivanje reprezentativnosti. Klasa: 006-04/12-06/26, Urbroj: 689/1-13-13 od 7. ožujka 2013. (NN 41/13).

²⁸ Rješenje Povjerenstva za utvrđivanje reprezentativnosti. Klasa: 006-04/12-06/26, Urbroj: 689/1-13-14 od 7. ožujka 2013. (NN 41/13).

4. KRITERIJI I POSTUPAK UTVRĐIVANJA REPREZENTATIVNOSTI ZA KOLEKTIVNO PREGOVARANJE

4.1. Kriteriji reprezentativnosti za kolektivno pregovaranje

Prema čl. 25. Zakona o reprezentativnosti, stranka kolektivnog ugovora na strani sindikata može biti samo reprezentativni sindikat (ili više njih) čija je reprezentativnost utvrđena u skladu s odredbama toga zakona. Jednako tako, ZR, koji u Hrvatskoj sustavno uređuje pitanja kolektivnog pregovaranja i kolektivnih ugovora, posredno propisuje uvjet reprezentativnosti kao uvjet za sklapanje kolektivnog ugovora. Naime, prema čl. 205. st. 2. ZR pravo organiziranja štrajka u slučaju spora o sklapanju, izmjeni ili obnovi kolektivnog ugovora imaju samo sindikati kojima je u skladu s posebnim propisom (misli se na Zakon o reprezentativnosti) utvrđena reprezentativnost za kolektivno pregovaranje i sklapanje kolektivnog ugovora i koji su pregovarali o sklapanju kolektivnog ugovora. S obzirom da je pravo na kolektivno pregovaranje neraskidivo povezano s pravom na organiziranje štrajka, na navedeni način zakonodavac je uvjet reprezentativnosti propisao ne samo kao uvjet za sudjelovanje u kolektivnom pregovaranju, već i kao uvjet za organiziranje zakonitog štrajka. Pri tome zbog dobrovoljne naravi kolektivnih ugovora i činjenice monističkog organiziranja poslodavaca i pluralizma sindikata, pitanje reprezentativnosti za sklapanje kolektivnih ugovora u Hrvatskoj javlja se samo u svezi s reprezentativnošću sindikata.

4.1.1. Kriteriji reprezentativnosti za sklapanje nacionalnih kolektivnih ugovora

Za sklapanje tzv. nacionalnih kolektivnih ugovora kojima bi se za više industrijskih grana ili djelatnosti ili čak za sve zaposlene u Hrvatskoj uredila određena pitanja radnih odnosa, reprezentativne su udruge sindikata i udruge poslodavaca više razine koje su reprezentativne za sudjelovanje u tripartitnim tijelima na nacionalnoj razini (radi se o uvjetima prikazanim naprijed pod 3.). U Hrvatskoj trenutno ne postoje takvi kolektivni ugovori, ali je mogućnost njihovog sklapanja na zahtjev sindikata otvorila odredba čl. 4. t. 4. Zakona o reprezentativnosti iz 2014.

4.1.2. Kriteriji reprezentativnosti za sklapanje ostalih kolektivnih ugovora

Kada se radi o reprezentativnosti sindikata za sklapanje ostalih kolektivnih ugovora (onih čije stranke nisu nacionalno reprezentativne udruge sindikata i poslodavaca), Zakon o reprezentativnosti razlikuje dvije skupine takvih kolektivnih ugovora. U prvu skupinu spadaju kolektivni ugovori u gospodarstvu, a u drugu skupinu kolektivni ugovori za zaposlene u državnoj upravi i javnim službama.

4.1.2.1. Reprezentativnost za sklapanje kolektivnih ugovora u gospodarstvu

U gospodarstvu se reprezentativnosti sindikata za sklapanje kolektivnog ugovora može utvrditi na tri načina.

a) Ako na razini na kojoj se sklapa kolektivni ugovor djeluje samo jedan sindikat

Ako na razini na kojoj se sklapa kolektivni ugovor (bez obzira radi li se o jednom poslodavcu ili udruzi poslodavaca) djeluje samo jedan sindikat, onda se taj sindikat *ex lege* smatra reprezentativnim za sklapanje kolektivnog ugovora i njegova se reprezentativnost ne utvrđuje. S obzirom da se u Hrvatskoj osim evidencije sindikata i udruga poslodavaca vodi i evidencija sindikata reprezentativnih za kolektivno pregovaranje, takav je sindikat dužan o činjenici svoje reprezentativnosti obavijestiti ministarstvo nadležno za rad radi upisa u evidenciju reprezentativnih sindikata (čl. 27. st. 2. Zakona o reprezentativnosti).

b) Ako na razini na kojoj se sklapa kolektivni ugovor djeluju dva ili više sindikata te se oni sporazumiju o reprezentativnosti

Ako na razini na kojoj se sklapa kolektivni ugovor djeluje dva ili više sindikata i oni postignu pisani sporazum o reprezentativnosti, kojim se može utvrditi da su svi oni ili neki od njih reprezentativni, onda se prema odredbi čl. 7. st. 2. Zakona o reprezentativnosti reprezentativnim smatraju oni sindikati za koje je to utvrđeno sporazumom svih sindikata koji djeluju na toj razini.

U prethodno dva navedena slučaja Zakon o reprezentativnosti ne postavlja bilo kakva ograničenja (brojčana ili postotna) za utvrđivanje reprezentativnosti.²⁹

²⁹ Ograničenje s obzirom na broj članova sindikata eventualno proizlazi iz odredbe čl. 171. st. 1. ZR prema kojoj je za utemeljenje sindikata potrebno najmanje deset punoljetnih i poslovno sposobnih fizičkih osoba, odnosno iz odredbe čl. 187. st. 2. ZR prema kojoj sindikalnog

Jedino je bitno da svi sindikati koji djeluju na razini na kojoj se sklapa kolektivni ugovor pristanu na takvo sporazumno utvrđenje reprezentativnosti. S obzirom da se u određenom slučaju za valjanost kolektivnog ugovora traži pristanak sindikata koji zastupaju većinu radnika na razini na kojoj se sklapa kolektivni ugovor, to se radi utvrđivanja te većine od sindikata traži da u sporazumu o reprezentativnosti utvrde broj članova svakog sindikata koji sudjeluje u sklapanju takvog sporazuma (čl. 7. st. 3. Zakona o reprezentativnosti). Jednako kao i u prvo navedenom slučaju, sindikati su o sporazumnom utvrđivanju reprezentativnosti dužni obavijestiti ministarstvo nadležno za poslove rada radi njihovog upisa u evidenciju reprezentativnih sindikata (čl. 27. st. 2. Zakona o reprezentativnosti).

c) Ako na razini na kojoj se sklapa kolektivni ugovor djeluje više sindikata, a oni se ne uspiju sporazumjeti o reprezentativnosti – odlukom Povjerenstva

U slučaju da na razini na kojoj se sklapa kolektivni ugovor djeluju dva ili više sindikata koja se ne mogu sporazumjeti o reprezentativnosti, svaki od tih sindikata može pokrenuti postupak utvrđivanja reprezentativnosti pred Povjerenstvom. Zakonom je propisan kriterij po kojem Povjerenstvo utvrđuje reprezentativnost sindikata za kolektivno pregovaranje. Prema čl. 8. st. 1. Zakona o reprezentativnosti, u tom se slučaju reprezentativnim smatraju samo oni sindikati koji u svojem članstvu imaju najmanje dvadeset posto od ukupnog broja članova sindikata koji sudjeluju u postupku utvrđivanja reprezentativnosti. Pri tome je ukupan broj sindikalno organiziranih radnika ustvari zbroj članova svih sindikata koji sudjeluju u postupku utvrđivanja reprezentativnosti (čl. 23. st. 5. Zakona o reprezentativnosti).³⁰ Kao i u slučaju utvrđivanja reprezentativnosti na nacionalnoj razini broj članova sindikata određuje se prema podacima o broju članova sindikata kojima poslodavac/poslodavci ustežu sindikalnu članarinu, a tom se broju pridodaju i članovi sindikata koji su na roditeljskom ili roditeljskom dopustu te članovi sindikata koji sami (neposredno) sindikatu plaćaju članarinu.

povjerenika mogu imenovati samo oni sindikati koji kod određenog poslodavca imaju najmanje pet članova.

³⁰ Tako je npr. Povjerenstvo za utvrđivanje reprezentativnosti Rješenjem Klasa: 006-04/15-06/04, Urbroj: 689/1-15-6 od 3. srpnja 2015. utvrdilo da jedan sindikat ima 92,13% od ukupnog sindikalnog članstva, a drugi sindikat 7,87%, pa je samo prvi sindikat utvrđen reprezentativnim.

4.1.2.2. Reprezentativnost za sklapanje kolektivnih ugovora u državnoj upravi i javnim službama

Sustav utvrđivanja reprezentativnosti sindikata i formiranja pregovaračkog odbora u državnoj upravi i javnim službama nešto je drugačiji od sustava koji se primjenjuje u gospodarstvu. To je prije svega uvjetovano činjenicom sklapanja kolektivnih ugovora u javnim službama na dvije razine. Ako se sklapaju još i tzv. kućni kolektivni ugovori (npr. u Hrvatskom zavodu za mirovinsko osiguranje i Hrvatskom zavodu za zdravstveno osiguranje) onda se javlja i treća razina.³¹

4.1.2.2.1. Reprezentativnost sindikata za sklapanje kolektivnog ugovora za državne službenike

Kada se radi o kolektivnom ugovoru kojim se uređuju radni odnosi državnih službenika i namještenika, onda se reprezentativnost sindikata utvrđuje i pregovarački odbor sindikata utemeljuje po istim pravilima po kojima se to čini u gospodarstvu (čl. 14. st. 3. u svezi s čl. 7. i 8. Zakona o reprezentativnosti). Dakle, državne službenike i namještenike će pri sklapanju kolektivnog ugovora zastupati onaj sindikat koji je njihov jedini predstavnik ili će reprezentativni biti svi oni sindikati o čijoj su se reprezentativnosti sindikati sporazumjeli ili ako nema takvog sporazuma onda svi oni sindikati za koje Povjerenstvo utvrdi da zastupaju najmanje 20% sindikalno organiziranih državnih službenika i namještenika. S obzirom da je Zakon o reprezentativnosti iz 2012. omogućavao i poslodavcu da pokrene postupak utvrđivanja reprezentativnosti, to je na zahtjev Ministarstva uprave u lipnju 2013. utvrđena reprezentativnost Sindikata državnih i lokalnih službenika i namještenika Republike Hrvatske, Sindikata policije Hrvatske i Nezavisnog sindikata djelatnika Ministarstva unutarnjih poslova za sklapanje kolektivnog ugovora kojim će se urediti radni odnosi državnih službenika i namještenika.³² U postupku utvrđivanja reprezentativnosti sudjelovala su još dva sindikata koja su imala manje od 20% od ukupnog broja članova sindikata koji su sudjelovali u postupku utvrđivanja reprezentativnosti (42.962 članova), pa stoga nisu utvrđeni reprezentativnim.

³¹ Bagić, D. (2015), str. 9.

³² Rješenje povjerenstva za utvrđivanje reprezentativnosti. Klasa: 006-04/13-06/13, Urbroj: 689/2-13-10 od 13. lipnja 2013. (NN 73/13).

4.1.2.2.2. *Reprezentativnost sindikata za sklapanje kolektivnog ugovora za javne službenike i namještenika*

Kada se radi o zaposlenim u javnim službama onda se u Hrvatskoj uobičajilo da se na njih primjenjuju dvije razine kolektivnih ugovora. Prvu razinu čini temeljni (nacionalni) kolektivni ugovor za javne službe, a drugu razinu čine granski kolektivni ugovori za pojedine djelatnosti.

a) Reprezentativnost za sklapanje temeljnog kolektivnog ugovora za javne službe

Kada se radi o temeljnom (nacionalnom) kolektivnom ugovoru za javne službe onda Zakona o reprezentativnosti ne propisuje kriterije za utvrđivanje reprezentativnosti, već određuje pravila za utvrđivanje sastava pregovaračkog odbora sindikata za sklapanje takvog kolektivnog ugovora (čl. 14. st. 1. i 2. Zakona o reprezentativnosti). Na temelju tih pravila Povjerenstvo utvrđuje sastav pregovaračkog odbora na način da svako područje javnih službi (ima ih 5) određeno Nacionalnom klasifikacijom djelatnosti³³ (Stručne, znanstvene i tehničke djelatnosti (područje M), Javna uprava i obrana, obvezno socijalno osiguranje (područje O), Obrazovanje (područje P), Djelatnosti zdravstvene zaštite i socijalne skrbi (područje Q) te Umjetnost, zabava i rekreacija (područje R)) mora biti zastupljeno s jednim članom koji je predstavnik sindikata koji u tom području ima najveći broj članova. S obzirom da pregovarački odbor može imati do jedanaest članova, Povjerenstvo preostala mjesta u pregovaračkom odboru može dodijeliti ostalim sindikatima koji sudjeluju u postupku utvrđivanja pregovaračkog odbora, razmjerno broju njihovih članova u odnosu na ukupan broj sindikalno organiziranih radnika u javnim službama. Dakle, s obzirom da Povjerenstvo može odrediti ukupan broj članova pregovaračkog odbora (u rasponu od 6 do najviše 11), ono ima i stanovitu slobodu odlučivanja o tome koji će sindikati sudjelovati u radu pregovaračkog odbora. U skladu s takvim ovlaštenjem Povjerenstvo je u studenom 2012. godine utvrdilo 11 sindikata koji su imali pravo sudjelovati u radu Pregovaračkog odbora³⁴ koji je pregovarao o sklapanju Temeljnog kolektivnog ugovora za službenike i namještenike u javnim službama.³⁵ Od tih 11 sindikata kolektivni ugovor je potpisalo 6 sindikata. Tom su kolektivnom ugovoru dodana i dva dodatka kojima su za

³³ Odluka o Nacionalnoj klasifikaciji djelatnosti 2007. - NKD 2007. (NN 58/07, 72/07).

³⁴ Rješenje Povjerenstva za utvrđivanje reprezentativnosti. Klasa: 006-04/12-06/30, Urbroj: 689/1-12-3 od 13. studenoga 2012.

³⁵ Temeljni kolektivni ugovor za službenike i namještenike u javnim službama (NN 141/12).

određeno razdoblje ograničena primjena određenih prava priznatih Temeljnim kolektivnim ugovorom.³⁶

b) Reprezentativnost za sklapanje granskih kolektivnih ugovora za pojedine javne službe

Ako se pak radi o sklapanju granskih kolektivnih ugovora za pojedine javne službe (kultura, osnovno školstvo, srednje školstvo, zdravstvo, socijalna skrb), o reprezentativnosti sindikata odlučuje se na način na koji je to propisano za utvrđenje reprezentativnosti u gospodarstvu (čl. 14. st. 3. u svezi s čl. 7. i 8. Zakona o reprezentativnosti). Dakle, ako u nekoj od tih javnih službi djeluje više sindikata, a oni se ne uspiju sporazumjeti o reprezentativnosti, onda će Povjerenstvo utvrditi koji od tih sindikata ima više od 20% sindikalnog članstva te će sve te sindikate utvrditi reprezentativnim za tu granu javnih službi. U skladu s tim odredbama Povjerenstvo je rješenjem utvrdilo reprezentativnost sindikata za osnovno školstvo,³⁷ srednje školstvo,³⁸ socijalnu skrb³⁹ i zdravstvo.⁴⁰

Kada su u pitanju znanost i visoko obrazovanje, iako se radi o dva područja prema Nacionalnoj klasifikaciji djelatnosti (područja M i P), neće se primijeniti pravila iz čl. 14. st. 1. Zakona o reprezentativnosti koja za slučaj utvrđivanja reprezentativnosti za više područja javnih djelatnosti predviđaju utvrđenje sastava pregovaračkog odbora, već će se primijeniti opća pravila o utvrđivanju reprezentativnosti sadržana u čl. 7. i 8. Zakona o reprezentativnosti (čl. 14. st. 5. Zakona o reprezentativnosti). Pri tome je dodatna posebnost da će se u tom postupku znanost i visoko obrazovanje smatrati jednim područjem za utvrđivanja reprezentativnosti. Na temelju tih odredbi Povjerenstvo je utvrdilo reprezentativnost Nezavisnog sindikata znanosti i visokog obrazovanja za područja znanosti

³⁶ Dodatak I Temeljnog kolektivnom ugovoru za službenike i namještenike u javnim službama (NN 141/12) i Dodatak II Temeljnog kolektivnom ugovoru za službenike i namještenike u javnim službama (NN 150/13).

³⁷ Rješenje Povjerenstva za utvrđivanje reprezentativnosti. Klasa: 006-04/12-06/05, Urbroj: 689/1-12-14 od 20. prosinca 2012.

³⁸ Rješenje Povjerenstva za utvrđivanje reprezentativnosti. Klasa: 006-04/12-06/05, Urbroj: 689/1-13-23
Zagreb 7. veljače 2013.

³⁹ Rješenje Povjerenstva za utvrđivanje reprezentativnosti. Klasa: 006-04/12-06/29, Urbroj: 689/1-12-6 od 20. prosinca 2012.

⁴⁰ Rješenje Povjerenstva za utvrđivanje reprezentativnosti. Klasa: 006-04/12-06/12, Urbroj: 689/1-12-9 od 20. prosinca 2012.

i visokog obrazovanja.⁴¹ Naknadno su 9. prosinca 2014. sindikati koji djeluju u području znanosti i visokog obrazovanja (Nezavisni sindikat znanosti i visokog obrazovanja, Sindikat visokog obrazovanja i znanosti „Akademska solidarnost“ i Hrvatski akademski sindikat) postigli sporazum kojim su također utvrdili reprezentativnost samo Nezavisnog sindikata znanosti i visokog obrazovanja za područja znanosti i visokog obrazovanja.

4.2. Postupak utvrđivanja reprezentativnosti za kolektivno pregovaranje

Ako se sindikati koji žele pregovarati s određenim poslodavcem ili udrugom poslodavaca ne sporazumiju koji će od njih biti reprezentativni, svaki od tih sindikata može Povjerenstvu podnijeti zahtjev za utvrđivanje reprezentativnosti (čl. 22. st. 1. Zakona o reprezentativnosti). Taj zahtjev mora sadržavati podatke o broju članova podnositelja na razini za koju traži da se utvrdi reprezentativnost. Kao što smo to već naprijed objasnili, u slučaju sklapanja temeljnog kolektivnog ugovora za javne službe, ne podnosi se zahtjev za utvrđivanje reprezentativnosti već zahtjev za utvrđenje sastava pregovaračkog odbora (čl. 22. st. 2. Zakona o reprezentativnosti). Ako je podneseni zahtjev uredan, onda će Povjerenstvo uputiti javni poziv svim sindikatima koji djeluju na razini, odnosno području za koje se utvrđuje reprezentativnost, odnosno sastav pregovaračkog odbora, da u roku od trideset dana od dana objave poziva podnesu zahtjev za utvrđivanje njihove reprezentativnosti te da tom zahtjevu prilože podatke o svojem članstvu. Sastavni dio tog poziva bit će i upozorenje sindikatima da se njihova reprezentativnost neće utvrđivati ako propuste u naznačenom roku podnijeti zahtjev (čl. 23. st. 4. Zakona o reprezentativnosti).

Nakon proteka roka za podnošenje zahtjeva, Povjerenstvo će u daljnjem roku od petnaest dana odlučiti o reprezentativnosti sindikata odnosno o sastavu pregovaračkog odbora (čl. 24. st. 1. Zakona o reprezentativnosti). Pri tome će kod utvrđivanja reprezentativnosti za kolektivno pregovaranje utvrditi ukupni broj članova sindikata koji sudjeluju u utvrđivanju reprezentativnosti te reprezentativnima utvrditi one sindikate koji imaju najmanje 20% od ukupnog broja sindikalnih članova. Sastav pregovaračkog odbora za sklapanje temeljnog kolektivnog ugovora za javne službe, utvrdit će na način da će prvo utvrditi najveće sindikate

⁴¹ Rješenje Povjerenstva za utvrđivanje reprezentativnosti. Klasa: 006-04/12-06/05, Urbroj: 689/1-12-14 od 20. prosinca 2012.

za pet djelatnosti javnih službi, odrediti ukupan broj članova pregovaračkog odbora (do najviše 11) te preostala mjesta raspodijeliti na ostale sindikate ovisno o brojnosti njihovog članstva.

Protiv rješenja Povjerenstva kojim je odlučeno o reprezentativnosti sindikata za kolektivno pregovaranje, odnosno o sastavu pregovaračkog odbora za sklapanje kolektivnog ugovora za javne službe, žalba nije dopuštena, ali svaki sindikat koji je sudjelovao u takvom postupku može pokrenuti upravni spor. Do sada su sindikati u nekoliko slučajeva neuspješno pobijali rješenja Povjerenstva u sudskom postupku.⁴² U slučaju da sindikati uspiju tužbom osporiti rješenje Povjerenstva, onda kolektivni ugovor koji su sklopili sindikati čija je reprezentativnost u sudskom sporu osporena prestaje važiti s danom pravomoćnosti presude.

5. PREGOVARAČKI ODBOR SINDIKATA ZA KOLEKTIVNO PREGOVARANJE

Ako u kolektivnom pregovaranju sudjeluje više reprezentativnih sindikata onda poslodavac smije kolektivno pregovarati samo s pregovaračkim odborom o čijem sastavu odlučuju ti sindikati (čl. 9. st. 1. Zakona o reprezentativnosti). Oni se o sastavu tog odbora moraju pisano sporazumjeti u roku od trideset dana od dana potpisivanja sporazuma o reprezentativnosti sindikata ili od dana izvršnosti rješenja Povjerenstva o utvrđivanju reprezentativnosti sindikata. Pregovarački odbor ne smije imati više od 11 članova, a ako se sindikati ne uspiju sporazumjeti o broju i sastavu pregovaračkog odbora, onda svaki sindikat ima pravo u radu pregovaračkog odbora sudjelovati s jednim predstavnikom. Pregovarački odbor sam utvrđuje način rada i donošenje odluka. Tijekom kolektivnog pregovaranja pregovarački odbor je dužan nerezeprezentativne sindikate ili sindikate koji nisu zastupljeni u pregovaračkom odboru obavještavati o tijeku pregovora te im omogućiti iznošenje mišljenja i prijedloga od posebnog interesa za njihove članove (čl. 9. st. 6. Zakona o reprezentativnosti).

Od tog pravila postoji izuzetak kada se radi o temeljnom kolektivnom ugovoru za javne službe. U tom slučaju sastav pregovaračkog odbora određuje Povjerenstvo na način koji osigurava zastupljenost u njegovom sastavu najvećih sindikata koji

⁴² Vidi presude Upravnog suda u Zagrebu br. Usl-396/13-10 od 19. srpnja 2013., Usl-2761/13-12 od 10. listopada 2013. i Usl-3915/12-9 od 19. rujna 2013.

djeluju u pet područja javnih službi te odgovarajuću (razmjerno brojnosti članstva) zastupljenost ostalih sindikata koji djeluju u javnim službama.

6. VAŽENJE KOLEKTIVNOG UGOVORA

Zakon o reprezentativnosti postavlja još jedan dodatni uvjet koji mora biti ispunjen da bi kolektivni ugovor bio važeći. Načelno, svaki kolektivni ugovor da bi bio važeći mora biti potpisan od strana reprezentativnih sindikata koji u svojem članstvu imaju najmanje 50% od ukupnog broja članova svih reprezentativnih sindikata (čl. 26. st. 1. Zakona o reprezentativnosti). Izuzetak od tog pravila postoji samo u slučaju sklapanja temeljnog kolektivnog ugovora za javne službe. Temeljni kolektivni ugovor za javne službe da bi bio važeći mora biti potpisan najmanje od jednog sindikata iz najmanje tri različita područja (od mogućih pet) prema Nacionalnoj klasifikaciji djelatnosti, a koji u svojem članstvu moraju imati najmanje 50% članova od ukupnog broja članova sindikata koji su bili zastupljeni u pregovaračkom odboru za sklapanje temeljnog kolektivnog ugovora za javne službe (čl. 26. st. 2. Zakona o reprezentativnosti). Iako su navedene odredbe prilično složene, njima se želi spriječiti sklapanje kolektivnih ugovora od strana manjinskih sindikata. Pri tome treba napomenuti da se to pravilo odnosi samo na slučajeve u kojima na području za koji se sklapa kolektivni ugovor djeluje dva ili više sindikata i to bez obzira jesu li se oni sporazumjeli o svojoj reprezentativnosti (u kojem slučaju broj članova sindikata mora biti utvrđen u sporazumu) ili je tu reprezentativnost utvrdilo Povjerenstvo (u kojem slučaju rješenje o reprezentativnosti treba sadržavati podatke o broju članova sindikata). Ako na razini i području sklapanja kolektivnog ugovora djeluje samo jedan sindikat, onda se ne postavlja niti pitanje njegove reprezentativnosti, a niti pitanje brojnosti članstva kojeg on zastupa.

7. TRAJANJE REPREZENTATIVNOSTI

Kada se radi o reprezentativnosti udruga poslodavaca i sindikata na nacionalnoj razini, onda reprezentativnost traje pet godina od dana izvršnosti (konačnosti) rješenja o utvrđivanu reprezentativnosti (čl. 20. st. 2. Zakona o reprezentativnosti). Tijekom tog razdoblja neki od nacionalno reprezentativnih sindikata ili takva udruga poslodavaca može zatražiti preispitivanje reprezentativnosti nekog od na-

cionalno reprezentativnih sindikata ili udruge poslodavaca. U zahtjevu za pokretanje tog postupka podnositelj mora učiniti vjerojatnim da je neki od nacionalno reprezentativnih sindikata ili neka takva udruga poslodavaca više ne ispunjava zakonom pripisane uvjete reprezentativnosti. Nakon očitovanja udruge protiv koje je pokrenut postupak, Povjerenstvo odlučuje ispunjava li ona i dalje propisane kriterije reprezentativnosti i rješenje o tome objavljuje u Narodnim novinama.

Kada se pak radi o reprezentativnosti sindikata za sklapanje kolektivnog ugovora, onda reprezentativnost traje koliko i sklopljeni kolektivni ugovor (čl. 10. st. 1. Zakona o reprezentativnosti). Pri tome je važno napomenuti da Zakon o reprezentativnosti u čl. 10. st. 2. određuje da o izmjeni ili dopuni kolektivnog ugovora poslodavac, više njih ili udruga poslodavaca o tome može pregovarati samo sa sindikatima koji su bili zastupljeni u pregovaračkom odboru koji je pregovarao o sklapanju kolektivnog ugovora koji se mijenja ili dopunjuje. Za razliku od toga o sklapanju novog kolektivnog ugovora može pregovarati samo s novim pregovaračkim odborom sastav kojeg se utvrđuje nakon ponovnog utvrđivanja reprezentativnosti sindikata za kolektivno pregovaranje. Dakle, sklapanju svakog novog kolektivnog ugovora mora prethoditi utvrđivanje reprezentativnosti sindikata za kolektivno pregovaranje prema propisanim kriterijima i na neki od naprijed prikazanih načina. Nedostatak takvog pravnog uređenja vidimo u činjenici da o formi promjena kolektivnog ugovora (izmjene i dopune ili sklapanje novog) ovisi provođenje postupka utvrđivanja reprezentativnosti. Mislimo da to otvara stanoviti prostor za manipulaciju pitanjem reprezentativnosti kako od strane poslodavaca, tako i od strane sindikata.

Nakon što je utvrđena reprezentativnost sindikata za sklapanje kolektivnog ugovora na određenoj razini, sindikat koji smatra da je ispunio kriterije reprezentativnosti može pokrenuti postupak utvrđivanja svoje reprezentativnosti (čl. 11. Zakona o reprezentativnosti). Iako zakonska odredba nije posve jasna, a niti zasada postoji praksa Povjerenstva u svezi s tim pitanjem, ipak izgleda da takav postupak može pokrenuti samo sindikat koji je uvjete reprezentativnosti ispunio nakon okončanja prethodnog postupka utvrđivanja reprezentativnosti, a ne i onaj koji je te uvjete ispunjavao već u vrijeme provođenja prethodnog postupka utvrđivanja reprezentativnosti, ali je iz nekog razloga propustio sudjelovati u tom postupku. Sindikatu koji je naknadno stekao uvjete za utvrđivanje reprezentativnosti ona može biti utvrđena na način da mu drugi sindikati priznaju reprezentativnost ili ako se sindikati o tome ne sporazumiju da o tome odluči Povjerenstva na temelju primjene zakonom propisanih kriterija. Okončanjem novog postupka utvrđivanja

reprezentativnosti prestaje reprezentativnost sindikata čija je reprezentativnost utvrđena u prethodno provedenom postupku, a reprezentativni postaju sindikati za koje je to utvrđeno u novom postupku. Ako se u novom postupku utvrdi reprezentativnost nekog drugog ili nekih drugih sindikata u odnosu na prethodni postupak utvrđivanja reprezentativnosti, onda se mora pregovarati o sklapanju novog kolektivnog ugovora. Sklapanjem tog novog kolektivnog ugovora prestaje važiti prethodno sklopljeni kolektivni ugovor. Ako u novom postupku utvrđivanja reprezentativnosti nije utvrđena reprezentativnost sindikata koji je pokrenu taj postupak, on narednih godinu dana ne smije ponovno pokretati postupak utvrđivanja reprezentativnosti.

8. DOSADAŠNJA ISKUSTVA S UTVRĐIVANJEM REPREZENTATIVNOSTI

Podaci o provedenim postupcima utvrđivanja reprezentativnosti (Tablica 3.) pokazuju da u Hrvatskoj ipak u najvećem broju slučajeva na nižim razinama sklapanja kolektivnih ugovora djeluje samo jedan sindikat. Pored toga, ako se ukupan broj u Hrvatskoj registriranih sindikata (Tablica 1.) usporedi s brojem podnesenih zahtjeva za upis u evidenciju sindikata koji jedini djeluju na području za koje se namjerava sklopiti kolektivni ugovor, možemo zaključiti da su takvi sindikati relativno uredno izvršavali svoju obvezu iz čl. 27. Zakona o reprezentativnosti o dužnosti obavještanja nadležnog ministarstva o svojoj reprezentativnosti, a radi upisa tog podatka u evidenciju reprezentativnih sindikata.

Tablica 3. Postupci utvrđivanja reprezentativnosti sindikata (2012. do 2016.)

Godina	2012.	2013.	2014.	2015.	Do veljače 2016.	Ukupno
Djeluje samo jedan sindikat	77	195	59	65	7	403
Sporazum sindikata	30	53	39	44	7	173
Rješenje Povjerenstva	21	24	11	15	4	75
Ukupno	128	272	109	124	18	653

Izvor: Evidencija Ministarstva rada i mirovinskog sustava, stanje na dan 25.2.2016.

Ako se pak radi o slučajevima u kojima na određenoj razini djeluje dva ili više sindikata onda se iz raspoloživih podataka isto tako može zaključiti da se sindikati relativno uspješno sporazumijevaju o reprezentativnosti. Zbog toga je relativno mali broj slučajeva u kojima o reprezentativnosti sindikata odlučuje Povjerenstvo. Iz toga zaključujemo da već postojanje jasnih kriterija reprezentativnosti te postojanje propisanog postupka utvrđivanja reprezentativnosti potiče sindikate na sporazumijevanje o tom pitanju. Radi se, po našem mišljenju, o primarnoj učinkovitosti zakonskog uređenja koja je naročito dobrodošla u pitanjima slobode organiziranja i djelovanja. Međutim, pri tumačenju podataka sadržanih u Tablici 3. treba voditi računa da se u slučaju utvrđivanja reprezentativnosti od strane Povjerenstva kao i u slučaju sporazuma sindikata o reprezentativnosti ti podaci mogu odnositi na jedan, ali i na dva ili više sindikata. Stoga su to podaci o provedenim postupcima, a ne o broju sindikata koji su sudjelovali u tim postupcima.⁴³ Također, valja voditi računa da je u proteklom razdoblju za neke sindikate reprezentativnost utvrđivana više puta.

Kada se pak radi o reprezentativnosti udruga poslodavaca tu problem utvrđivanja reprezentativnosti ne postoji. Rješenjem Povjerenstva utvrđena je samo reprezentativnost jedne nacionalne udruge poslodavaca.

9. ZAKLJUČAK

Hrvatski Ustav, konvencije Međunarodne organizacije rada koje je Hrvatska ratificirala te zakoni koji uređuju radne odnose i reprezentativnost sindikata i udruga poslodavaca svim dobrovoljnim organizacijama radnika (sindikata) i udrugama poslodavaca jamče slobodu organiziranja i djelovanja. Međutim, onima od njih koji udovoljavaju i određenim dodatno propisanim uvjetima osiguravaju i posebna prava. Takve reprezentativne udruge (engl. *the most representative trade unions and employers' associations*) na nacionalnoj razini imaju pravo sudjelovati u radu nacionalnog Gospodarsko-socijalnog vijeća, sudjelovati u delegaciji Republike Hrvatske na zasjedanjima Međunarodne konferencije rada te odgovarajućim tijelima Europske unije, a imaju i pravo na svoje predstavnike u upravnim vijećima javnih nositelja mirovinskog i zdravstvenog osiguranja, javnih službi zapošljavanja i sličnih tijela. Za kolektivno pregovaranje važno je da u kolektivnom pregovaranju,

⁴³ U nekim daljnjim istraživanjima bilo bi dobro utvrditi i podatke o broju sindikata obuhvaćenim tim postupcima.

sklapanju kolektivnog ugovora i eventualnom štrajku, koji u svezi toga može biti organiziran, mogu sudjelovati samo sindikati koji su ispunili zakonom propisane kriterije reprezentativnosti. Poslodavac o sklapanju kolektivnog ugovora smije pregovarati samo s reprezentativnim sindikatima, odnosno s pregovaračkim odborom u kojem su zastupljeni svi reprezentativni sindikati, ako ih ima više. Pored toga, da bi kolektivni ugovor bio važeći, potrebno je da ga potpišu sindikati koji u svojem članstvu imaju najmanje 50% od ukupnog broja članova koje imaju sindikati koji su sudjelovali u postupku utvrđivanja reprezentativnosti. Za sklapanje temeljnog kolektivnog ugovora za javne službe traži se da ga potpišu i sindikati koji imaju članove u tri od pet područja djelovanja javnih službi.

U Hrvatskoj ne postoji problem reprezentativnosti udruga poslodavaca. Poslodavce u tripartitnom nacionalnom tijelu te u ostalim tijelima i predstavništvima zastupa Hrvatska udruga poslodavaca. Radi se o dobrovoljnoj udruzi utemeljenoj 1993. godine koja jedina ispunjava Zakonom o radu i Zakonom o reprezentativnosti propisane uvjete reprezentativnosti. Ti su uvjeti tako propisani (najmanje 3.000 članova ili članovi koji zapošljavaju najmanje 100.000 radnika) da je teško očekivati da će neka druga dobrovoljna udruga uskoro ostvariti uvjete koji se traže za priznavanje reprezentativnosti. Do promjene bi eventualno moglo doći ako se promjeni status Hrvatske gospodarske komora. Naime, Hrvatska gospodarska komora prema sada važećoj regulativi ima obvezno članstvo i ne sudjeluje u kolektivnom pregovaranju. Ako članstvo u Hrvatskoj gospodarskoj komori postane dobrovoljno, za što se zalažu neke od političkih stranaka, onda će se možda otvoriti i pitanje sudjelovanja te organizacije u zastupanju interesa poslodavaca.

Kada su u pitanju državne i javne službe, onda Vlada Republike Hrvatske ima zakonsku ovlast određivanja pregovaračkog odbora koji će sudjelovati u sklapanju kolektivnog ugovora kojim se priznaju prava koja se financiraju iz državnog proračuna ili drugih javnih izvora. Isto tako, ministri imaju jednaku ovlast određivanja pregovaračkog odbora koji će sa sindikatima pregovarati o sklapanju kolektivnog ugovora kojima se određuju plaće ili neka druga materijalna prava u javnim ustanovama koje djeluju u području njihove odgovornosti. Slične ovlasti imaju i nadležna tijela lokalne i područne (regionalne) samouprave. Međutim, usprkos takvim ovlaštenjima, sustav kolektivnog pregovaranja u kojem sudjeluje država je prilično složen, netransparentan i često dovodi do brojnih radnih sporova u svezi s ostvarivanjem određenih prava.

Za razliku od toga, pitanje reprezentativnosti sindikata, naročito kada se radi o reprezentativnosti sindikata za kolektivno pregovaranje, relativno dugo opterećuje radne odnose u Hrvatskoj. Značajne promjene u to područje unio je prvi Zakon o reprezentativnosti donesen 2012. godine. Taj je zakon najznačajnije kritike doživio od strane sindikata, ne zbog toga kako je uređio pitanje reprezentativnosti, već zbog izmjene odredbi ZR-a o produženoj primjeni kolektivnih ugovora, koje su odredbe u doba gospodarske krize onemogućavale snižavanje prethodno dosegnute razine plaća i drugih materijalnih prava. Stoga je nakon relativno kratkog vremena 2014. donesen drugi Zakon o reprezentativnosti koji je djelomično ublažio učinke promjena do kojih je doveo prethodni zakon, a i tekst zakona je ponešto pravnotehnički poboljššan.

Važeći Zakon o reprezentativnosti propisuje uvjete za priznavanje reprezentativnosti sindikata i udruga poslodavaca na nacionalnoj razini. Da bi federacija ili konfederacija sindikata postala reprezentativna na nacionalnoj razini ključni je zahtjev da u njezinom članstvu mora biti najmanje 50.000 članova. Taj su uvjet ispunile četiri sindikalne središnjice i u tom smislu možemo zaključiti da se propisivanjem tako postavljenog uvjeta zakonodavac suzdržao od značajnije intervencije u postojeći sindikalni pluralizam. Naime, propisani uvjeti nisu značajnije potakli sindikate na udruživanje.

Što se tiče gospodarstva, važeća regulativa potiče suprotstavljene sindikate da se sporazumiju o tome koji su od njih reprezentativni i koji će temeljem takvog statusa imati pravo sudjelovati u kolektivnom pregovaranju, s time povezanom štrajku i čiji će pristanak biti nužan za sklapanje kolektivnog ugovora. Ako se sindikati ne uspiju o tome sporazumjeti, o reprezentativnosti odlučuje neovisno i nepristrano tijelo (Povjerenstvo) sastavljeno uglavnom od sveučilišnih nastavnika radnog prava i sudaca. Protiv odluka tog Povjerenstva osigurana je sudska zaštita u upravnom sporu. Pri tome je glavni kriterij za priznavanje reprezentativnosti brojnost sindikalnog članstva. Reprezentativni su svi oni sindikati koji imaju najmanje 20% od ukupnog broja sindikalnog članstva na području za koje se namjerava sklopiti kolektivni ugovor. Isto pravilo mjerodavno je i za utvrđivanje reprezentativnosti sindikata koji će pregovarati o sklapanju kolektivnog ugovora kojima će se urediti određena pitanja radnih odnosa državnih službenika i namještenika te za granske kolektivne ugovore u javnim službama. Izuzetak postoji kod sklapanja temeljnog kolektivnog ugovora za javne službe kod kojeg se ne utvrđuje reprezentativnost sindikata već Povjerenstvo ima zadatak utvrditi sastav pregovaračkog odbora. U tom pregovaračkom odboru moraju biti zastupljeni

najveći sindikati koji organiziraju radnike u pet područja javnih službi, a preostala mjesta (do najviše jedanaest) dijele se među ostalim sindikatima ovisno o brojnosti njihovog članstva. Za valjanost kolektivnog ugovora traži se da su ga potpisali sindikati koji zastupaju najmanje 50% članova od ukupnog broja članova reprezentativnih sindikata. Kod sklapanja temeljnog kolektivnog ugovora za javne službe traži se i potpis sindikata koji imaju članove u najmanje tri od pet mogućih područja djelovanja javnih službi.

Reprezentativnost nacionalnih udruga traje pet godina, a reprezentativnost sindikata za kolektivno pregovaranje traje dok traje kolektivni ugovor koji su oni sklopili. Sindikati koji su nakon provedenog postupka utvrđivanja reprezentativnosti stekli uvjete za priznavanje reprezentativnosti mogu tražiti ponovno utvrđivanje reprezentativnosti, a ako ne budu utvrđeni reprezentativnim, onda godinu dana ne smiju ponovno tražiti utvrđenje reprezentativnosti. Poslodavac o izmjenama i dopunama kolektivnog ugovora smije pregovarati samo s pregovaračkim odborom u kojem su zastupljeni svi sindikati koji su bili zastupljeni u pregovaračkom odboru koji je pregovarao o sklapanju kolektivnog ugovora kojeg se naknadno namjerava mijenjati. O sklapanju novog kolektivnog ugovora može se pregovarati samo nakon ponovnog utvrđivanja reprezentativnosti sindikata.

Kada se radi o reprezentativnosti sindikata možemo zaključiti da su predmetni zakoni u određenoj mjeri pridonijeli raščišćavanju sindikalne scene u Hrvatskoj. Naime, sada je jasno da u najvećem broju slučajeva na nižim razinama na kojima se sklapaju kolektivni ugovori (uglavnom se radi o pojedinim poslodavcima s kojima se sklapaju tzv. kućni kolektivni ugovori) djeluje samo jedan sindikat. S druge pak strane, ako na određenoj razini djeluje dva ili više sindikata, onda ih postojeća zakonska regulativa potiče na sporazumijevanje o pitanju reprezentativnosti. Na to sigurno utječe propisivanje jasnih (iako ne i naročito zahtjevnih) kriterija reprezentativnosti i postojanje prikladnog postupka odlučivanja o reprezentativnosti ako se sindikati ne uspiju sporazumjeti. Već samo postojanje neovisnog i nepristranog Povjerenstva koje ima jasne zakonom propisane kriterije po kojima će odlučiti o reprezentativnosti potiče sindikate na sporazumijevanje. Odluke Povjerenstva podložene su sudskoj kontroli u upravnom sporu, a sindikati su u nekoliko slučajeva za takvom kontrolom posegnuli.

Međutim, vezano uz pitanje reprezentativnosti postoje četiri pitanja koja, po našem mišljenju, još uvijek nisu prikladno uređena. Prvo pitanje odnosi se na sporove o razini na kojoj će se sklopiti kolektivni ugovori i utvrditi reprezentativnost sindikata. Radi se o pitanju koje može biti od velikog interesa kako za sindikate

tako i za poslodavce. Naime, sindikati mogu na jednoj razini biti reprezentativni, a na drugoj ne. Isto tako, poslodavci nekad imaju različite interese za uređenje radnih odnosa na različitim razinama. Zakon o reprezentativnosti iz 2012. godine ovlašćivao je Povjerenstvo da odlučuje i o toj vrsti sporova. S obzirom da u zakonu nisu bili propisani kriteriji po kojima je Povjerenstvo moglo odučiti o toj vrsti sporova, Zakonom o reprezentativnosti iz 2014. ukinuto je to ovlaštenje. Mislimo da bi bilo najbolje to ovlaštenje vratiti Povjerenstvu i pri tome odrediti barem okvirne kriterije za odlučivanje o toj vrsti sporova. Drugo pitanje odnosi se na reprezentativnost strukovnih sindikata (koji okupljaju liječnike, strojovođe, pilote i sl.). Zakon iz 2012. sadržavao je posebna pravila po kojima je utvrđivana reprezentativnosti tih ponekad vrlo moćnih sindikata. Zakon o reprezentativnosti iz 2014. više ne sadrži takve odredbe pa se kolektivni ugovori mogu sklapati i reprezentativnost utvrđivati samo na razini određenog poslodavca, udruge poslodavaca, državne uprave te javnih službi kao cjeline ili pojedinih njezinih dijelova (zdravstvo, osnovno školstvo, srednje školstvo, znanost i visoko obrazovanje, kultura). Problem je naročito izražen u području zdravstva u kojem sindikalno organizirani zaposlenici srednjeg i višeg obrazovanja brojčano prevladavaju nad visokoobrazovanim liječnicima. Utoliko iz liječničkih krugova dolaze i snažni zahtjevi za sklapanje strukovnog kolektivnog ugovora za liječnike. Ako se tom zahtjevu želi udovoljiti, onda će trebati ponovno urediti kriterije po kojima će se utvrđivati reprezentativnost strukovnih sindikata. Treće, brojni izuzeci od temeljnog pravila za utvrđivanje reprezentativnosti za kolektivno pregovaranje čine čitav sustav prilično složenim i nepreglednim pa mislimo da u tom području postoji prostor za poboljšanje. Četvrto, ne vidimo nikakvog posebnog opravdanja da se pitanja reprezentativnosti ne urede ZR-om kojim su inače sustavno uređena sva ostala s time povezana pitanja.

LITERATURA

Knjige i članci

- Bagić, D. (2010) Industrijski odnosi u Hrvatskoj: društvena integracija ili tržišni sukob. Zagreb: TIM press, 2010., str. 290.
- Bagić, D. (2015) Obilježja sustava kolektivnog pregovaranja u Republici Hrvatskoj: Što znamo, a što tek trebamo doznati? Savez samostalnih sindikata Hrvatske, 2015., str. 1-26. http://www.sssh.hr/upload_data/site_files/obiljezja-sustava-kolektivnog-pregovaranja-u-republici-hrvatskoj_final.pdf (28.2.2016.).
- Gotovac, V. (2012) Pravno uređenje stanaka kolektivnih ugovora u Republici Hrvatskoj nakon donošenja Zakona o kriterijima za sudjelovanje u tripartitnim tijelima i reprezentativnosti za kolektivno pregovaranje. Radno pravo, 2012., rujan, str. 3-18.

- Grgurev, I., Rožman, K. (2007) Kolektivni ugovori, u: Radni odnosi u Republici Hrvatskoj. Potočnjak, Ž. (ur.). Zagreb: Organizator, 2007., str. 557-595.
- Grgurev, I. (2010) Produžena primjena pravnih pravila sadržanih u kolektivnom ugovoru - (ne) potreban institut?. Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu. 60, 2010., 5., str. 1081-1108.
- International Labour Office. (2012) International Labour Conference, 101st Session, 2012. General Survey on the fundamental Conventions concerning rights at work in light of the ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalization, 2008. Giving globalization a human face. First edition. Geneva: 2012, str. 36-37 i 93-97.
- Potočnjak, Ž. (2007) Otvorena pitanja sklapanja i primjene kolektivnih ugovora, u: Zbornik XLV. Susret pravnika – Opatija 2007., 9.-11. svibnja 2007., Hrvatski savez udruga pravnika u gospodarstvu, 2007., str. 304-341.
- Potočnjak, Ž. (2013) Reprezentativnost sindikata i udruga poslodavaca. Radno pravo, studeni 2013, br. 11/13, str. 8-20.
- Potočnjak, Ž. (2014/1) Reprezentativnost sindikata i udruga poslodavaca – postupak utvrđivanja reprezentativnosti. Radno pravo, siječanj 2014, br. 1/14, str. 18-26.
- Potočnjak, Ž. (2014/2) Najznačajnije novine koje donosi novi Zakon o radu. Hrvatska pravna revija. 14, 2014, br. 9, str. 14-30.

Propisi

- Ustav Republike Hrvatske („Narodne novine“, br. 56/90, 135/97, 113/00, 28/01, 76/10, 5/14).
- No. 87 Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention. Konvencija MOR br. 87 o slobodi udruživanja i zaštiti prava na organiziranje, San Francisco, 9. srpnja 1948. („Narodne novine – Međunarodni ugovori“, br. 2/94 i 3/00).
- No. 98 Right to Organise and Collective Bargaining Convention. Konvencija MOR br. 98 o primjeni načela prava na organiziranje i kolektivno pregovaranje, Ženeva, 1. srpnja 1949. („Narodne novine – Međunarodni ugovori“, br. 2/94 i 3/00).
- Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda s protokolima br. 1, 4, 6, 7, 11, 12, 13 i 14. http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_HRV.pdf (2.2.2016.).
- Zakon o Hrvatskoj gospodarskoj komori („Narodne novine“, br. 66/91, 73/91, 77/93).
- Zakon o načinu određivanja zastupljenosti sindikata više razine u tripartitnim tijelima na nacionalnoj razini („Narodne novine“, br. 19/99).
- Zakon o kriterijima za sudjelovanje u tripartitnim tijelima i reprezentativnost za kolektivno pregovaranje („Narodne novine“, br. 82/12, 88/12).
- Zakon o reprezentativnosti udruga poslodavaca i sindikata („Narodne novine“, br. 93/14, 26/15). Prijevod na engleski jezik dostupan je na: <http://www.mrms.hr/wp-content/uploads/2015/11/Act-on-representativeness.pdf> (28.2.2016.).
- Zakon o radu („Narodne novine“, br. 38/95, 54/95 i 65/95).
- Zakon o radu („Narodne novine“, br. 149/09, 61/11, 82/12 i 73/13).
- Zakon o radu („Narodne novine“, br. 93/14). Prijevod na engleski jezik dostupan je na: <http://www.mrms.hr/wp-content/uploads/2012/11/labour-act.pdf> (28.2.2016.).
- Odluka o Nacionalnoj klasifikaciji djelatnosti 2007. - NKD 2007. („Narodne novine“, br. 58/07, 72/07).

THE MOST REPRESENTATIVE TRADE UNIONS AND EMPLOYERS' ASSOCIATIONS IN CROATIA

Željko Potočnjak*

SUMMARY

All legally established trade unions and employers' associations in Croatia have the right to organise activities independently of any interference from the Government and the opposite side. However, the Act on Representativeness adopted in 2012 and amended in 2014 gave the most representative organisations some special rights. They are vested with the power to appoint their representatives to the national Economic and Social Council, and to propose members of national delegation for the International Labour Conference and different European Union social dialogue bodies. Further, they are allowed to appoint their members to the governing bodies of the social security institutions. In order to be recognized as the most representative, such organisations should fulfil the following conditions: 1) be registered for at least six months before opening of recognition procedure; 2) be active in at least five areas of activities defined by National Classification of Activities; 3) pursue actions in at least four counties (regions); 4) have at least five full time employees with open-ended contracts, and 5) have adequate office space and necessary equipment. Any national trade unions' federation or confederation should represent at least 50 000 unionised employees. The national umbrella employers' organisation should cover at least 3 000 employers or employers employing at least a 100 000 workers. Currently there are four trade unions' confederations and one employers' association recognized as representative at the national level.

Since in Croatia numerus trade unions (around 600) compete, the representativeness criteria serve for establishing their capacity to act as collective bargaining agents. Moreover, this issue is relevant for the legality of strikes as well as for the validity of collective agreements. Only a trade union covering at least 20% of all unionised workers at a particular collective bargaining unit can be recogni-

* Potočnjak Željko, PhD, Professor at the Faculty of Law, University of Zagreb, Croatia
zeljko.potocnjak@pravo.hr

sed as a collective bargaining agent. Employers or employers' organisation are allowed to bargain collectively only with a negotiating committee composed of authorised members of the representative trade unions. Only the representative trade unions who have participated in negotiating committee can call a legal strike. Furthermore, solely a collective agreement concluded by trade unions representing at least 50% of all unionised workers is valid. If trade unions active at a particular collective bargaining unit cannot reach agreement on representativeness, a special independent and impartial Commission would pass a decision on their representativeness. Facts should be established and all issues solved according to the appropriate legal procedure. Participating trade unions have the right to appeal to the court.

These established criteria and prescribed procedures enable the differentiation between employers' associations and trade unions that have the appropriate capacity to represent organised workers and employers from other numerous small associations. Still, there are many legal exemptions and very complex procedures, some unsolved issues concerning representativeness of the trade unions of some influential professionals (e.g. physicians, pilots). In addition, we find problematic the fact that the legislator regulated this field by a special Act, instead of amending the Labour Act that is generally applicable on all the other connected legal questions. Hence, all these issues attract some criticism and consequently, there is a need for legislative improvements.