

др Владимир САВКОВИЋ
доцент на Правном факултету Универзитета Црне Горе

ПРАВО ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ И УЧЕШЋЕ ЗАПОСЛЕНИХ У УПРАВЉАЊУ ПРИВРЕДНИМ ДРУШТВИМА – СТАЊЕ И ПЕРСПЕКТИВЕ

Резиме

Овај рад има за циљ да укаже на то да ли и какве промјене доноси процес пријетворности Европској унији у погледу учешћа запослених у управљању привредним друштвима. У том смислу, иако је на почетку посвећена дефинисању самој концепцији учешћа запослених у управљању, због чињенице да се у литератури користе различити термини иза којих често не стоји исто значење. Након дефинисања појма учешћа запослених у управљању, аутор концентрише ижању на кључне директиве које регулишу овај концепт у праву Европске уније, износећи закључак како се анализираним регулаторним инструментима запосленима и њиховим представницима не дају непосредна овлашћења за учешће у доношењу одлука о управљању друштвом, већ се њихова овлашћења своде на право да буду консултовани, односно обавијештени о ствима. На крају, аутор се бави изгледима да поједини облици саодлучивања типичних за немачко право и нар других држава чланица, а који подразумевају присусвојење запослених и њихових представника у орањима управљања привредних друштава, односно право већа на одређене врсте одлука, постану саставни дио права Европске уније. Закључак који износи у том погледу, након анализе релевантних докумената Европске комисије, јесте да су изгледи за такав развој на регулаторном плану, макар у средњем року, минимални.

Кључне речи: управљање привредним друштвима, запослени, власници, саодлучивање, право Европске уније, Европска комисија.

I Увод

У другој половини 20. вијека, током трајања „социјалистичког експеримента“ на простору земаља бивше Југославије, без обзира на бројне аномалије и разлике између формалне позиције и суштинског уплива, запослени су захваљући примјени оригиналног концепта радничког самоуправљања имали изузетно висок степен укључености у управљању сопственим послодавцем у односу на друге у Европи.¹ Међутим, силажењем социјализма са европске, па и свјетске позорнице, неке земље бивше Југославије, укључујући и Црну Гору, готово да су отишле у другу крајњост у развоју концепта тржишне економије. Питање учешћа запослених у управљању привредним друштвима ријешиле су на начин што исто нијесу ни третирале компанијским законодавством. Прецизније, заштита права и легитимних интереса запослених сведена је на ниво стандардног радног законодавства и без значајнијег регулаторног уплива у организациону структуру, односно управљачке механизме друштава капитала и привредних субјеката уопште.²

Полазећи од горе наведених околности у вези са учешћем запослених у управљању привредним друштвима на подручју неких земаља насталих распадом бивше Југославије, циљ овог рада је да укаже на то какве нас и да ли нас уопште у овом дијелу очекују неке значајније промјене у процесу приступања Европској унији. Другим ријечима, покушаћемо да одговоримо на питање каква дешавања у националним правима можемо очекивати на плану учешћа запослених у управљању, а када је ријеч о примјени за чланице обавезујућег права Европске уније? Једнако тако, циљ је и то да се одшкрине прозор у блиску перспективу развоја овог дијела популарног *acquis communautaire*-а. Да би то могли да учинимо, међутим, потребно је одговорити на нека претходна питања. Прије свих, што ћемо у нашој анализи подразумевати под концептом учешћа запослених у управљању привредним друштвима? Још прецизније, који се све појавни облици тенденције која се редовно, мишљења смо, непрецизно и сувише широко означава термином „партиципација запослених“ (енгл. *employee participation*) заиста могу сматрати учешћем запослених у управљању у ужем, за анализу опипљивом значењу овог

1 Више: Драган Радоњић, *Право рада друштвеним средствима*, Титоград, 1985; о систему самоуправљања у бившој Југославији сагледаном са историјске дистанце, види: Јанковец Ивица, *Привредно право*, Београд, 1999, стр. 31-40.

2 Дилема у погледу тога да ли концепт укључивања запослених у управљање привредним друштвима треба да буде третиран као предмет компанијског или радног права дуго је присутна и још увијек врло жива у европској стручној јавности. Више: Aline Conchon, *Employee representation in corporate governance: part of the economic or the social sphere?*, Брисел, 2011, стр. 18.

концепта, а који, пак, излазе из оквира истог? Коначно, у циљу бољег разумијевања тренутног стања, али и предстојећих дешавања у праву Европске уније, потребно је направити осврт и у кратким цртама сажети кључне специфичности на упоредном плану,³ прије свега, када су најзначајније државе чланице у питању. Овај осврт показате и то како се коријени актуелног приступа „европског законодавца“ питању учешћа запослених у управљању привредним друштвима налазе у различитим приступима овом концепту на националном плану, те разликама које сежу у вријеме знатно прије настанка саме Европске уније.

II Проблем дефинисања концепта учешћа запослених у управљању

Динамика промјена које се одвијају у глобалној економији у периоду чије је почетак, случајно или не, готово истовремен са догађањем тзв. „Интернет револуције“,⁴ без обзира на бурна дешавања и у времену прије комерцијализације глобалне рачунарске мреже, готово да је без преседана у људској историји. Дубоке промјене нијесу заобишле ни положај запослених када је ријеч о њиховој улози у управљању послодавцем. Наиме, поред класичног, њемачког концепта саодлучивања (енгл. *codetermination*) који се карактерише обавезним, на закону утемељеном присуству представника запослених у надзорним одборима великих привредних друштава, што је модел са којим се дуго поистовјећивала сама идеја учешћа запослених у управљању, у пракси су у посљедњих неколико деценија на значају добили раније мање изражени или су се, пак, појавили и неки други облици подстицања учешћа запослених у управљању својим послодавцима. Тако се поменути појам партиципације запослених данас у литератури редовно користи са циљем да се њиме обухвате и нове тенденције у погледу формалних, па и неформалних односа између послодаваца и запослених. Сходно томе, различити облици партиципације запослених често се категоришу у двије основне групе, тзв. „финансијску партиципацију“ (енгл. *financial participation*) и „партиципацију везану за радни однос“ (енгл. *work*

3 Фокус ће бити на њиховим специфичностима из једноставног разлога што су основне националних регулаторних оквира постављене по моделу који је већ хармонизован у дијелу права Европске уније којим се регулише ова материја, те би у супротном само понављали већ речено.

4 Појава Интернета, те укупност промјена на економском и општем друштвеном плану које су узроковане његовом комерцијализацијом данас се, како у популарној, тако и у научној литератури, имајући у виду карактер и дубину ових промјена, редовно означава и термином „Трећа индустријска револуција“, што само по себи говори о реалном значају саме појаве и њом изазваних промјена.

related participation)⁵, гдје финансијска партиципација редовно обухвата разне облике посредног или непосредног акционарства, тј. власничког учешћа запослених у послодавцу,⁶ док се под партиципацијом везаном за радни однос подразумејева већ поменути њемачки концепт саодлучивања запослених, као и други облици учешћа запослених у управљању који нијесу повезани са власничком функцијом, тј. условљени истом, већ је ријеч о позицији и овлашћењима стеченим самим чином успостављања радног односа или постизањем одређених резултата на раду.

Постоје, међутим, аутори који потенцирају и нешто сложеније подјеле од горе наведене. Они истичу како се сви облици партиципације запослених могу подијелити у четири категорије, зависно од степена реалног утицаја који запосленима модели партиципације из различитих категорија дају у погледу управљања привредним друштвом у којем су запослени.⁷ Конкретно, код прве двије категорије ријеч је искључиво о моделима успостављања и одржавања механизма редовне комуникације између управе друштва и запослених, с тим што је код једне ријеч о редовном обавјештавању запослених о већ донешеним, а неријетко и спроведеним кључним управљачким одлукама, док

5 Види: Juliette Summers, Jeff Hyman, *Employee Participation And Company Performance*, Jork, 2004, стр. 2-4; Marcus Roth, „Employee Participation, Corporate Governance and the Firm: A Transatlantic View Focused on Occupational Pensions and Co-Determination“, *European Business Organization Law Review*, Volume 11, 2010, стр. 51-85.

6 Данас вјероватно најпопуларнији модел „финансијске партиципације“ запослених јесу тзв. „професионалне пензије“ (енгл. „*occupational pensions*“), односно пензијске шеме под покровитељством послодавца, које кроз форму директног или индиректног акционарства, између осталог, дају учесницима ових шема могућност да учествују у управљању и сопственим послодавцем. Овај систем је још раније развијен у земљама англо-америчког цивилизацијско-правног круга, али данас је све популарнији и на тлу европског континента, о чему најбоље свједочи и чињеница постојања Директиве 2003/41/ЕС о дјелатностима и надзору институција за остваривање професионалних пензија (OJ L 235/10, од 23.9.2003). Више о овом и другим облицима финансијске партиципације запослених: Marcus Roth, „Employee Participation...“, стр. 3; Sara Arber, Jay Ginn, „Pension Penalties: The Gendered Division of Occupational Welfare“, *Pension Work, Employment & Society*, Volume 7(1), 1993, стр. 47-70; Andrew Robinson, Nicholas Wilson, „Employee Financial Participation and Productivity: An Empirical Reappraisal“, *British Journal of Industrial Relations*, Volume 44(1), 2006, стр. 31-50. За развој система пензија под покровитељством послодавца (професионалних пензија) у земљама континентално-европског цивилизацијског круга, попут Њемачке, види: Börsch-Supan Axel, Christina Wilke, „The German Public Pension System: How It Was, How It Will Be“, доступно на интернет адреси: http://www.nber.org/papers/w10525.pdf?new_window=1 (последњи пут посјећеној у марту 2014), стр. 36.

7 Тако: M. Marchington, J. Goodman, A. Wilkinson, P. Ackers, *New Developments in Employee Involvement*, Манчестер, 1992, стр. 13-19.

је код друге категорије ријеч о обавезном консултовању са запосленима или њиховим представницима прије доношења одређених одлука или њихове егзекуције, уз нагласак на необавезујући карактер става запослених у односу на управу, односно послодавца. Трећа категорија се у највећој мјери преклапа са горе назначеним концептом финансијске партиципације, директне и индиректне, док је четврта означена термином „представничка партиципација“ (енгл. „*representative participation*“) и иста се у основи преклапа са горе поменутиим концептом, „управљања (партиципације) на основу радног односа“, те њемачким концептом саодлучивања, као доминантним у том корпусу.

Приказана, као и друга у теорији присутна разврставања различитих модела партиципације запослених јасан су показатељ како је сам тај концепт у овом тренутку прилично широко постављен и изразито хетероген. Штавише, као такав, сматрамо, овај концепт оставља простора за подвођење под исти готово сваког облик формализоване комуникације између послодавца и запослених, чиме се у значајној мјери доводи у питање и сврсисходност његове научне анализе.

Имајући наведено у виду, чини се како је на овом мјесту прикладно, а са становишта прецизнијег фокусирања наше анализе и оправдано направити разлику између два концепта, односно појма. У првом случају ријеч је о учешћу запослених у управљању, као ужем, а у другом случају је ријеч о партиципацији запослених, као ширем концепту. И док би први могли дефинисати као сваки модел, односно регулисани поступак доношења и спровођења одлука од стране управе привредног друштва који захтијева неку врсту учешћа запослених независно од њихове евентуалне власничке функције,⁸ други би, поред ових модела управљања, обухватио и различите видове финансијске партиципације, попут пензија под покровитељством послодавца и других. Коначно, предмет нашег интересовања и анализе у даљем тексту биће управо ужи од ова два концепта, односно третман истог од стране европског регулатора.

III Учешће запослених у управљању у праву Европске уније

Бројне су директиве које регулишу питање заштите права запослених, неке од њих при том установљавајући, у мањој или већој мјери, извјесне елементе учешћа запослених у процесу управљања друштвом које је уједно и њихов послодавац. Ипак, нијесу све једнако релевантне

8 Што је још увијек знатно шири концепт од њемачког система саодлучивања.

за анализу у овом контексту. С тим у вези, као најзначајније се у литератури редовно помињу њих четири,⁹ чини се, прије свега због примарног, готово искључивог фокуса на ову материју, те реалних и посебних механизма заштите интереса који се установљавају у корист запослених.¹⁰ Ријеч је о Директиви 98/59/ЕС о усклађивању законодавства држава чланица у односу на колективне отказе (у даљем тексту: Директива о колективним отказима),¹¹ Директиви 2001/23/ЕС о приближавању права држава чланица у вези са заштитом запослених у случају преноса привредног друштва, пословне цјелине или дјелова привредног друштва или пословне цјелине (у даљем тексту: Директива о преносу),¹² Директиви 2009/38/ЕС о успостављању Европског радничког савјета или увођењу поступка у привредним друштвима која послују на нивоу Заједнице и групама друштава која послују на нивоу Заједнице у сврху обавјештавања и консултовања запослених (у даљем тексту: Директива о Европском радничком савјету),¹³ те Директиви 2002/14/ЕС о успостављању општег оквира за обавјештавање и савјетовање са запосленима у Европској заједници (у даљем тексту: Директива о оквиру за обавјештавање и савјетовање са запосленима).¹⁴ Дијелећи овакво виђење, наведене прописе поставићемо и у фокус наше пажње.

Директива о колективним отказима односи се на ситуације у којима, из разлога који се не односе на личност запосленог, долази до отпуштања одређеног броја запослених у временском интервалу од 30 или 90 дана (члан 1 став 1 Директиве).¹⁵ Директива се, међутим, не односи на запослене по уговору на одређено вријеме, уколико је ријеч о

9 Тако: Mads Andenas, Frank Wooldridge, *European Comparative Company Law*, Cambridge University Press, Њујорк, 2010, стр. 441.

10 Уз ове четири директиве, вјероватно најближа корпусу правних инструмената које ћемо детаљније обрадити јесте Директива 2001/86/ЕС о допуни Статута Европског акционарског друштва у вези учешћа запослених (Директива 2001/86/ЕС, *OJ L* 294/22, од 10.11.2001). Практично, међутим, ова Директива промовише идентичан концепт заштите легитимних интереса радника кроз обавјештавање истих од стране управа и консултовање са њима и њиховим представницима као и Директива о европском радничком савјету (види: подножна напомена бр. 14), само у контексту знатно ужег круга одлука.

11 Директива 98/59/ЕС (*OJ L* 225/16, од 12.8.1998).

12 Директива 2001/23/ЕС (*OJ L* 82/16, од 22.3.2001).

13 Директива 2009/38/ЕС (*OJ L* 122/28, од 16.5.2009). Иначе, ова Директива је ставила ван снаге ранију Директиву о Европском радничком савјету Директива 94/45/ЕС (*OJ L* 254/64, од 30.9.1994), при том готово у цјелини инкорпорирајући њена рјешења у нови текст, а слична је ситуација и са двије већ поменуте директиве, чије претходнице датирају још из седамдесетих година 20. вијека.

14 Директива 2002/14/ЕС (*OJ L* 80/29, од 23.3.2002).

15 Минимални број запослених који мора бити обухваћен серијом отказа у датом временском периоду се креће од 10 до 30, с тим да исти зависи управо од вре-

одлуци послодавца да не продужи уговор након истека таквог уговора, као ни на јавну управу и друге носиоце јавних овлашћења (члан 1 став 2). У контексту наше анализе, суштина Директиве о колективним отказима је у одребама из члана 2 које обавезују послодавца да с намјером спроведе колективно отпуштање запослених, онако како је исто дефинисано у члану 1 Директиве, на правовремено започињање и обављање релативно опсежног и свеобухватног процеса консултација са представницима радника, а са циљем, односно видљивом намјером постизања споразума. Директивом се прописује садржина ових преговора, начин њиховог вођења, као и даљи поступак за престанак радног односа запосленима на које се односи колективни отказ. Исти подразумева поштовање одређених рокова од стране послодавца, слање образложеног обавјештења надлежним носиоцима јавних овлашћења, права радника на учешће у самом поступку, попут давања мишљења надлежним органима на аргументе, тј. образложење послодавца дато у поменутом обавјештењу, као и друге елементе чије је присуство усмјерно на заштиту интереса запослених.¹⁶ Најзад, са становишта наше анализе, значајно је подцртати и чињеницу да, без обзира на условљеност послодавца радњама и роковима за њихово спровођење, одлука о једностраним раскидима радног односа, тзв. „колективном отказу“ остаје у надлежности самог послодавца.

Код Директиве о преносу, прије свега је неопходно нагласити да се иста (члан 1) примјењује код преноса привредног друштва или пословне цјелине, дијела друштва или дијела пословне цјелине на новог послодавца, а у случајевима уговорног преноса имовине, односно припајања или спајања привредних друштава. Другим ријечима, ова Директива има своју примјену у оним ситуацијама у којима се ради о преносу једне економске цјелине која по својим перформансама може самостално и несметано да функционише, независно од тога да ли је ријеч о привредном друштву или, пак, производној или услужној цјелини у оквиру истог, као и независно од тога да ли је ријеч о профитном или непрофитном привредном субјекту.¹⁷

Предмет заштите, када је Директива о преносу у питању, јесу права запослених за вријеме трајања и у периоду непосредно након спрово-

менског периода у конкретном случају, као и величине самог послодавца изражене кроз укупни број запослених (чл. 1 ст. 1 тач. а).

16 Више о поступку доношења и спровођења одлуке о колективном отказу у складу са Директивом о колективним отказима: Miguel Malo, „Determination in Collective Redundancies“, *European Journal of Law and Economics*, Volume 12(1), 2001, стр. 73–90.

17 На другој страни, Директива се не односи на административну реорганизацију органа јавне управе, односно трансфер јавних овлашћења између различитих органа (чл. 1 ст. 1 тач. ц).

веденог поступка промјене послодавца, а кључни критеријуми – стандарди заштите прва запослених у наведеним ситуацијама су сљедећи. Прво, запослени не би смио бити отпуштен само зато што је дошло до преузимања друштва или дијела имовине истог, другим ријечима, само на основу чињенице да је добио новог послодавца (члан 4), с тим што се ово не односи на евентуална отпуштања из економских, техничких или других разлога организационе природе, услед којих су потребне промјене у радној снази. Друго, приликом преноса уговора о раду на новог послодавца запослени би требало да задрже макар иста права и обавезе које су имали у односу на ранијег послодавца (члан 3), у периоду не краћем од једне године. Треће, потребно је да у сам поступак преузимања запослених буду унешени елементи благовременог обавјештавања и консултовања са запосленима о самом току преузимања, разлозима, мјерама које требају да буду предузете у односу на запослене, те посљедицама које посматрано са различитих аспеката тај поступак може имати по њих (члан 7).¹⁸

Сумирајући речено, можемо закључити да се и у случају Директиве о преносу учешће запослених у управљању, баш као и у случају Директиве о колективним отказима, своди на њихово право да буду благовремено информисани и консултовани од стране послодавца у поступку припреме, доношења и спровођења одређених врста одлука управе, одлука за чију додатну контролу кроз описани процес је европски законодавац очигледно имао посебан интерес.

Директива о Европском радничком савјету је усвојена са првентивним циљем да се, како је то наглашено у самом тексту исте (члан 1 став 1), унаприједи право запослених да буду обавијештени и консултовани у привредним друштвима или групама привредних друштава која послују на нивоу Европске уније.¹⁹ Управо ради остварења тог циља се у Директиви прописује оснивање Европског радничког савјета или, пак, као алтернатива истом, успостављање посебне процедуре (поступка) обавјештавања и консултовања запослених. Под привредним друштвом које послује на нивоу Европске уније подразумијева се свако друштво са најмање 1.000 запослених у државама чланицама, те најмање 150 рад-

18 За детаљну анализу Директиве о преносу, те критички осврт на одређене недоречености концептуалне и термилошке природе види: Felicia Bejan, „The European Law regarding the Impact of Merger on Employees’ Rights“, *Romanian Journal of European Affairs*, Vol. 13(2), 2013, стр. 28–38.

19 Већ је наглашено како је ова Директива ставила ван снаге претходну Директиву о Европском радничком савјету, при чему су одредбе директиве која је стављена ван снаге готово интегрално унијете у текст нове. Више о овом питању и питању евентуалних разлика у концепту и циљевима ова два регулаторна инструмента Европске уније: Sylvaine Laulom, „The Flawed Revision of the European Works Council Directive“, *Industrial Law Journal*, бр. 39(2), 2010, стр. 202–208.

ника у свакој од најмање двије државе чланице. Појам група друштва која послује на нивоу Уније, пак, укључује матично (контролирајуће) друштво и његова зависна (контролисана) друштва, под условом да на нивоу групе има најмање 1.000 запослених, те да у најмање два привредна друштва из те групе имају по 150 запослених у различитим државама чланицама Европске уније (члан 2 став 1).

Како би се остварио прокламовани циљ Директиве о Европском радничком савјету, управа друштва које послује на нивоу Заједнице или друштва које се налази на челу групе која послује на нивоу Заједнице покреће преговоре за успостављање Европског радничког савјета или успостављање посебних поступака за обавјештавање и консултовање запослених. Управа друштва то може учинити на властиту иницијативу, а обавезна је то учинити на захтјев најмање 100 запослених или њихових представника из најмање два привредна друштва, односно њихових подружница из различитих држава чланица Уније. Коначно, у сврху вођења и успјешног окончања преговора, прописано је формирање посебног преговарачког тијела састављеног од представника запослених. Посебно преговарачко тијело има обавезу да заједно са централном управом, споразумом у писаној форми, утврди опсег, састав, дужности и трајање мандата Европског радничког савјета, односно, уколико то није могуће, да успостави адекватан систем обавјештавања и консултовања (члан 5). Ипак, потребно је нагласити да европски законодавац не улази у детаљно регулисање надлежности, односно овалашћења Европског радничког савјета, нити обавезног тока и садржине његове алтернативе – договореног поступка обавјештавања и консултовања запослених. Тек у случају да управа одбије преговоре или исти не резултирају споразумом након три године, има се примијенити правило по коме се на друштво или групу друштва имају примијенити стандарди националног законодавства чланице на чијој се територији налази сједиште управе, а који не могу бити испод минимума утврђених у Прилогу 1 Директиве о радничким савјетима (чл. 7). Међутим, чак ни стандарди дефинисани у Прилогу 1 Директиве не установљавају у корист запослених, односно њихових представника ништа више од права на благовремено обавјештавање и одржавање формалних консултација са послодавцем, тј. управом истог, а поводом широко постављеног круга одлука које се могу тицати запослених. Другим ријечима, укупна позиција Европског радничког савјета је постављена тако да иста ничим не угрожава, односно ограничава стандардне надлежности управе у друштву у којем је ово представничко тијело запослених успостављено. Стога се – што је значајно подцртати у контексту наше анализе – ни само постојање могућности успостављања Европског радничког савјета не може посматрати као правни основ за измјену класичне структуре органа управљања.

Најзад, иако се и Директива о Европском радничком савјету држава на установљавању дужности обавјештавања запослених и консултовања са њима, у односу на претходне двије директиве које су биле предмет наше анализе, иста је различита и значајнија од њих по томе што је круг одлука о којима се управа послодавца има консултовати са представницима запослених сада знатно шири, тј. није везан за врло специфичне околности и неколико потенцијалних одлука у вези са њима.

У односу на претходне три, Директива о оквиру за обавјештавање и савјетовање са запосленима је регулаторни инструмент који има најшири домашај са аспекта круга привредних субјеката на који се има примјењивати, као и са аспекта круга питања на које се односи општи оквир за обавјештавање и консултовање, тј. дијалог на релацији послодавац запослени, чије је успостављање и кључни прокламовани циљ (члан 1). Наиме, уз одређене мање изузетке (члан 3 став 1 и став 3), ова се Директива, у складу с избором државе чланице, има примјењивати на сва привредна друштва са најмање 50 запослених у једној држави чланици или пословне цјелине са најмање 20 запослених, такође у једној држави чланици (члан 3 став 1). Поред тога, у погледу круга питања предвиђених за консултације, Директивом се послодавац, тј. управа обавезује на дијалог са запосленима не само у вези са питањима које се непосредно односе на њихов статус, већ и о свим питањима која се односе на „најновији и могући развој дјелатности послодавца, као и његов укупан положај“ (члан 4 став 2). Чини се како је ово формулација којом се под опсег примјене Директиве о оквиру за обавјештавање и савјетовање са запосленима практично подводе скоро сва значајнија питања за обвезнике примјене. Међутим, потребно је и овдје нагласити апсолутну аутономију, односно независност управе у поступку доношања одлука које су у њеној надлежности, укључујући ту оне у вези са којима запослени и њихови представници имају право да буду претходно обавијештени и консултовани.

Имајући речено у виду, можемо закључити како ни Директива о оквиру за обавјештавање и савјетовање са запосленима, баш као ни претходно анализирани директиве, не промовише, односно не уводи обавезу законске интервенције на нивоу држава чланица којом би се запосленима или њиховим представницима омогућило пуноправно учешће, тј. чланство у раду органа управљања привредних друштава. Уз то, овим регулаторним инструментима се запосленима и тијелима која их представљају не дају ни било каква непосредна овлашћења за доношење одлука из реда оних које се могу окарактерисати као управљање друштвом или, пак, право вета на доношење таквих одлука од стране управе. Ипак, анализирани директиве, односно регулаторни механизми промо-

висани у њима још увијек потпадају под нашу дефиницију учешћа запослених у управљању дату на крају претходног дијела зато што су исти установљени као обавезан саставни дио поступка за доношење великог броја одлука од стране управе. Наиме, уколико би као једини критеријум за дефинисање концепта управљања друштвом од стране запослених била третирана операционализација принципа учешћа – чланства запослених у органима управљања (и евентуално вето на одлуке управе), тада не би ни било простора за научну анализу европског регулаторног оквира учешћа запослених у управљању. Разлог је, наравно, што таквих примјера операционализације, односно њихове регулаторне промоције нема у праву Европске уније.

Коначно, остаје нам и то да покушамо наћи одговор на питање што је непосредна будућност, односно какве су перспективе развоја права Европске уније у дијелу регулаторног оквира за учешће запослених у управљању? Да би о томе могли изнијети макар и условне, прелиминарне закључке, потребно је осврнути се и на одређене специфичности у погледу примјене овог концепта на нивоу правних система кључних држава чланица: један од разлога за то је и чињеница да су у прошлости сличне специфичности у неким другим областима представљале својеврсну претечу права Европске уније.

IV Умјесто закључка: нека специфична рјешења у државама чланицама – *de lege ferenda* Европске уније или „историјска случајност“?

У контексту горе постављене дефиниције, уз пар „примјера“ који представљају његову, рекли би, блажу верзију,²⁰ најпознатији, односно кључни европски модел битно другачијег, тј. специфичног регулаторног механизма укључивања запослених у управљање привредним друштвима долази из највеће економије и најмногољудније чланице Европске уније, Њемачке. На тај модел усмјерићемо и нашу пажњу.

20 Прије свих, ријеч је о Француској, гдје поред радничких савјета, те осталих облика радничког организовања редовно присутних и у другим државама чланицама, постоји не само експлицитна законска могућност да се статутом јавних акционарских друштава обезбиједи заступљеност представника запослених у извршним одборима (код монистичког система организације органа управљања), односно у надзорном одбору (код дуалистичког система), већ и обавеза њиховог присуства у друштвима у којима власничко учешће запослених прелази три процента. Поред Француске, одређени карактеристични механизми који пружају реалне шансе запосленима да буду представљени у органима управљања постоје и у неким другим државама Европске уније, попут Холандије. Више: М. Andenas, F. Wooldridge, *нав. дело*, стр. 419–424 и 439–440.

Њемачки систем учешћа запослених у управљању привредним друштвима и у склопу истог, као његова *differentia specifica*, систем саодлучивања, како показују анализе историјског развоја тог концепта,²¹ неријетко се развијао стихијски, у различитим правцима и уз чест недостатак координације. Најбољи примјер за то је и начин настанка појединих карактеристичних механизма који га детерминишу. Ови механизми, наиме, имали су посебан „развојни пут“, па су тако једни везани за привредна друштва која долазе из одређене привредне гране, други су своју примјену налазили само код привредних друштава одређене величине, док су се трећи односили на најшири круг привредних субјеката, али су остајали са ограниченим домашајем у смислу круга одлука на које се односе. Конкретно, не улазећи при том у детаље појединих рјешења и посебно не улазећи у релативно сложене критеријуме одређивања друштава на које се поједини модели примјењују, односно не примјењују,²² можемо примијетити постојање три основна механизма саодлучивања у компанијском праву Њемачке.²³ Прије свега, код одређеног броја привредних друштава постоји практично једнака заступљеност власника и запослених у надзорном одбору,²⁴ с тим да дио представника запослених не мора бити запослен у привредном друштву у раду чијег надзорног одбора партиципира, већ је ријеч о представницима синдиката чије је чланство запослено у том друштву, што је изводљиво обзиром да је минималан број чланова надзорних одбора ових друштава једанаест. На другој страни, код одређеног броја привредних друштава је број представника запослених у надзорном одбору ограничен на једну трећину, што повлачи за собом и одредбу да овај колективни орган управљања мора имати број чланова који је дјелив са бројем три. И овдје, истина, под условом да је укупан број представника запослених макар три, остављена је могућност за именовање чланова надзорног одбора од стране синдиката присутних у послодавцу из реда лица која нијесу у радно-правном односу са њим. Коначно, раднички савјети у Њемачкој, поред права да буду консултовани и обавјештавани, имају и својеврсно право вета на значајан круг одлука управе које се, номинално, непосредно односе на права и статус запослених (тзв. „социјална питања“),

21 Види: Benjamin A. Streeter, „Co-Determination in West Germany – Through the Best (and Worst) of Times“, *Chicago-Kent Law Review*, Vol. 58(4), 1982, стр. 982–987.

22 Детаљније о регулаторним моделима саодлучивања у Њемачкој: Rainer Klums, „Employee Representation on Supervisory Boards – A German Perspective“, *Право и привреда*, бр. 9–12, 2007, стр. 3–26.

23 Тако: M. Andenas, F. Wooldridge, *нав. дело*, стр. 418.

24 Термин „практично једнака заступљеност“ употребљен је зато што надзорни одбор у таквим друштвима има једанаест чланова, гдје је председавајући независно лице изабрано већином гласова представника запослених и власника.

али суштински обухватају релативно широк спектар одлука, имајући у виду испреплетаност статуса запослених са готово свим аспектима пословања једног привредног друштва. На тај начин су и раднички савјети, односно њихови изабрани представници укључени у систем саодлучивања у Њемачкој.

Као што видимо, права запослених у управљању привредним друштвима у Њемачкој значајно су развијенија и шира него ли у другим државама чланицама Европске уније. Кроз историју посматрано, међутим, Њемачка углавном није успијевала да „убиједи“ остале државе чланице да прихате њен модел саодлучивања.²⁵ Какви су, међутим, изгледи да се то промијени у блиској будућности? Да би макар покушали да сагледамо евентуални простор за тако значајан корак у развоју комунитарног права, потребно је разумјети мотиве – узроке настанка овог модела и упоредити их са приоритетима Европске уније, прије свих, у области компанијског права.

Упоређујући два антипода у контексту учешћа запослених у управљању привредним друштвима, амерички, односно њемачки правни систем, аутори из оба стручна и научна миљеа као суштински узрок различитих приступа овом питању редовно истичу чињеницу да је у првом темељни принцип и идеја водиља регулатора од самих почетака била максимализација богатства власника, док је у другом једнако значајан или чак надмоћан критеријум заштите интереса свих „стејкхолдера“, дакле, поред власника, једнако тако и повјерилаца, осталих пословних партнера, крајњих потрошача, локалне средине и посебно запослених у друштву.²⁶ У правцу ставова да је модел саодлучивања запослених и послодаваца, као кључна посебност њемачког концепта учешћа запослених у управљању привредним друштвима, настао превасходно као израз намјере да се заштите интереси и осталих, на преласку између 19. и 20. вијека маргинализованих стејкхолдера у њемачким привредним субјектима говоре и анализе историјског развоја овог концепта.²⁷ С тим

25 Ово се најбоље огледа на примјеру никад усвојене Пете директиве компанијског права Европске уније, иако су преговори и настојања у том правцу интензивно трајали двадесетак година. Више о овом несуђеном сегменту комунитарног права: Alfred F. Conard, „Corporate Constituencies in Western Europe“, *Stetson Law Review*, бр. 21, 1991, стр. 89. На другој страни, пак, тешко је оспорити став како су њемачки раднички савјети претеча и главна инспирација данашњих у праву Европске уније.

26 Види: Jens C. Dammann, „The Future of Codetermination After Centros: Will German Corporate Law Move Closer to the U.S. Model?“, *Fordham Journal of Corporate & Financial Law*, Volume 8(2), 2003, стр. 607–610; Michael Bradley, Cindy A. Schipani, Anant K. Sundaram, James P. Walsh, „The Purposes and Accountability of The Corporation in Contemporary Society: Corporate Governance at a Crossroads“, *Law and Contemporary Problems*, Vol. 62(3), 1999, стр. 52–56.

27 Види: *supra* подножна напомена бр. 22.

у вези, чини се како је то данас приоритет не само европског, већ и регулатора у другим правним системима чије измјене диктирају глобалне трендове, попут оног у Сједињеним Америчким Државама.²⁸ Но, за нас је свакако најзначајнији став доносилаца одлука на нивоу Европске уније.

Чини се како је један од најрелевантнијих докумената из реда оних који би могли јасно указати на стратешка одређења европског регулатора, те доносилаца одлука на нивоу Европске уније уопште сада већ познати Извјештај о будућности компанијског права Европске уније (у даљем тексту: Извјештај), који је група експерата сачинила за потребе Европске комисије у 2011. години.²⁹ У дијелу Извјештаја који се односи на присуство запослених, односно њихових представника у органима управљања европских привредних субјеката (прије свих, друштава капитала),³⁰ начелно је заузет неутралан став према концепту саодлучивања, што је и разумљиво имајући у виду подијељеност држава чланица по том питању. Прецизније, у Извјештају се даје препорука „европском законодавцу“ да не обавезује чланице које то нијесу урадиле да уведу концепт присуства запослених у органима управљања, тј. систем саодлучивања у национални *lex societatis*. Исто тако, дата је и препорука да се не инсистира на укидању или ограничавању примјене овог концепта у чланицама које га већ примењују. Штовише, уз истицање да и поред бројних студија не постоје емпиријски докази о већој ефикасности једног, односно другог система (не)учешћа запослених у управљању, у образложењу кључних ставова, односно препорука, експерти који су сачинили Извјештај истичу и то како „аргумент да је концепт саодлучивања штетан зато што би у супротном био успостављен од стране самог тржишта, те стога не би требало да буде уведен императивним прописима, занемарује околност да је присуство запослених у

28 Иако није реално очекивати да ћемо у блиској будућности бити свједоци увођења елемената њемачког модела саодлучивања у право САД, већина критичких осврта на систем корпоративног управљања у том великом и глобално утицајном правном систему указује на потребу редефиниције односа власника и запослених у правцу стварања мотива и формалних предуслова за њихову тјешњу сарадњу. Истина, у САД то није циљ за себе. Иза оваквог начина резонавања стоји потреба унапређења система управљања америчким корпорацијама, побољшања њихових кључних перформанси, те у крајњем, наравно, максимализација профита. Више: Leo E. Strine Jr., „Toward Common Sense and Common Ground? Reflections on the Shared Interests of Managers and Labor in a More Rational System of Corporate Governance“, *Iowa Journal of Corporate Law*, бр. 33, 2007, стр. 1-20.

29 Извјештај пружа стратешке одреднице Европској комисији у смислу регулаторних и повезаних активности на плану развоја компанијског права Европске уније. Извјештај је доступан је на званичној интернет адреси Комисије, на следећој екстензији: http://ec.europa.eu/internal_market/company/docs/modern/reflectiongroup_report_en.pdf (последњи пут посјећеној у марту 2014. године).

30 Страна 53 Извјештаја.

органима управљања питање политичке одлуке која се мора поштовати као таква“. Дакле, износећи експлицитан став да је увођење концепта саодлучивања ствар политичке одлуке, те имплицитан да исти не може представљати природан, макар са стране послодаваца добровољан слијед ствари у тржишно оријентисаним економијама, аутори Извјештаја су једним дијелом одговорили и нашу дилему из наслова горе. Њемачки концепт саодлучивања и на њему базиране специфичности пар других држава чланица Европске уније најприје се могу сматрати резултатом специфичних политичких и ширих друштвених околности у Њемачкој, преваходно у првој половини 20. вијека. Но, имајући у виду поменута искуства Француске, Холандије и неких других држава чланица, разумљиво је и питање да ли ова „историјска случајност“ може представљати идејну и оперативну подлогу система учешћа запослених у управљању привредним друштвима у једној наднационалној заједници попут Европске уније?

Из горе описаног начина резонувања, чини се, можемо закључити како су њихови представници у радној групи која је сачинила Извјештај само констатовали дубоку и давнашњу подијељеност кључних држава чланица по овом питању. Стога би могли изнијети и закључак како је, макар у средњем року, тешко очекивати било какве промјене у компанијском праву Европске уније које би увеле обавезно присуство запослених у органима управљања друштвима капитала, а тиме и систем саодлучивања на основама на којима је исти развијен и функционише већ читав један вијек у Њемачкој. Штавише, у овом правцу и са садржином која би промовисала концепт саодлучивања, не би требало очекивати чак ни доношење препорука од стране Европске комисије, без обзира на њихову необавезујућу природу. Ово посебно имајући у виду да се исте третирају као својеврсно *de lege ferenda* Европске уније.

Vladimir SAVKOVIĆ, PhD

Assistant Professor at the Faculty of Law University of Montenegro

EUROPEAN UNION LAW AND EMPLOYEE INVOLVEMENT IN MANAGING COMPANIES – CURRENT STATUS AND PERSPECTIVE

Summary

This Article aims at resolving the issue on whether any, and if any, what kind of changes are going to be brought by the European Union accession process concerning the employee involvement in managing companies. To this end, attention is paid to defining the very concept of employee involvement in managing their companies because of the fact that various terms are used, which do not always signify the same meaning. After defining the notion of employee involvement, the author turns his attention to key directives regulating this concept on the EU level and he makes a conclusion that the analyzed regulatory instruments do not present the employees and their representatives with the straightforward powers to manage their employers, but with the right to be consulted before the decision is taken or the right to be informed on decision being taken and executed. In the end, the author deals with the outlooks of certain codetermination concept mechanisms, which are typical for Germany and few other member states and presuppose the presence of employees' representatives in company's governing bodies, being incorporated in EU law. In relation to this, after analyzing some key documents drafted at the request of the European Commission, the conclusion is made that the outlooks for such a regulatory development on the EU level, at least in the middle term, are very slim to none.

Key words: *governing of the companies, employees, owners, codetermination, European Union law, European Commission.*