

НЕКИ ТЕОРЕТСКИ ПРОБЛЕМИ У ВЕЗИ СА ДОНОШЕЊЕМ ЗАКОНА О РАДНИМ ОДНОСИМА

1. — Доношење Закона о радним односима децембра 1957 претставља завршетак трогодишњег рада на изради нашег радног законодавства које би одговарало достигнутом степену нашег друштвеног развитка и служило даљем развијању социјалистичких односа.

У периоду од ослобођења до доношења овог закона, правно регулисање радних односа код нас имало је ту карактеристику што нисмо располагали једним систематизованим законским текстом који би обухватао основну материју из радних односа, већ је цела та материја садржана у низу разних правних прописа, највећим делом уредаба, а затим многих наредба, правилника, одлука, упутстава, итд. Ова множина нормативних аката о радним односима стварана је сукцесивно према указаној потреби, а била је подложна и честим променама изазваним живим темпом динамике нашег друштвеног, и посебно економског живота и развитка. Као саставни део економских односа, радни односи код нас ширили су свој домен, доживљавали су нове форме, прилагођавали су се и мењали упоредо са развитком и променама у нашим економским односима. Правно фиксирање ове еволуције могло је брзо и ефикасно да се спроводи еластичнијим и лакше изменљивим прописима доношеним од управних органа, неголи законодавним актима народног претставништва. Таква множина правних прописа о радним односима стварала је, међутим, низ тешкоћа у њиховој примени, особито у привредним предузећима, чији органи врло често нису били у могућности да их све обухвате и правилно примене, због чега нису били ретки ни случајеви свесног или несвесног кршења законитости у овој области и врло честих интервенција надзорних органа.

Ове тешкоће могле би свакако да буду превазиђене систематизирањем, ако не кодифицирањем, свих тих разних прописа. Међутим, није само множина прописа налагала стварање новог законодавства о радним односима, колико, и особито, чињеница да је наш друштвени развитак одавно превазишао многе од тих прописа и начинио их анахроничним. Донети углавном у периоду административног управљања привредом, ови прописи су носили сва обележја овог начина управљања и више нису били у сагласности са новим односима у привреди, а посебно са принципом радничког самоуправљања. Од Основног закона о управљању државним привредним предузећима од стране радних колектива 1950, па све до доношења значајних привредних закона у децембру 1957, ми смо сведоци константног правног обликовања нашег друштвеног и привредног система. Та правна изградња новог привредног система у нашој земљи вршена је највећим делом путем доношења закона, што је знак да смо у овој области достигли период релативне стабилности, који омогућује и рад на постепеној кодификацији одговарајућих правних прописа. У светлости ових промена, стварање новог радног законодавства претстављало је неопходност којој је требало што пре присту-

пити. За правилно функционисање и развитак нашег новог привредног система било је најнеопходније регулисати и односе и положај главних носилаца тог новог система, непосредних произвођача, водећи рачуна о томе да радничко самоуправљање и нови односи радника, који проистичу из тога, нађу свој одраз и у самом радном законодавству. У овом погледу свакако није случајно што је Закон о радним односима донет на крају ове обимне законодавне делатности и претставља његову поенту: кроз његове многобројне одредбе преламају се и одражавају сви принципи који претстављају суштину нашег достигнутог друштвеног развитка.

Усклађивање нашег радног законодавства са нашим новим привредним системом претстављало је бесумње најимперативнији мотив што се приступило изради овог закона. У ред осталих мотива не би могло да се не истакне и потреба саображавања овог законодавства са међународним радним правом израженим кроз конвенције Међународне организације рада. У првом периоду нашег новог привредног система настаје и промена става наше државе према Међународној организацији рада. Узимајући активно учешће у раду свих међународних акција и инструмената којим се унапређује међународна сарадња, Југославија је од 1951 започела једну плодну сарадњу и са Међународном организацијом рада, која ради на унапређењу међународне сарадње у области рада и социјалних односа. Као резултат те сарадње приступило се ратификовању низа конвенција ове организације од стране наше земље. Док смо до рата укупно ратификовали 20 конвенција, од 1953 до данас за непуне четири године ратификовали смо 13 конвенција. Одредбе ових ратификованих конвенција требало је спровести кроз наше прописе о радним односима и то је допринело потреби стварања нових прописа а не само измене старих. Као пример истакли бисмо наше тадашње прописе о плаћеном годишњем одмору и његовом коришћењу. У овом погледу ми смо били отишли далеко изнад норми конвенције, одређујући двоструко већи минимум годишњег одмора, али смо због потреба наше привредне изградње у послератном периоду његово коришћење условљавали непрекидним радним стажом од 11 месеци запослења у истом предузећу, а дужина одмора зависила је од резултата и степена залагања на раду. Међутим, са ратификацијом конвенције Међународне организације рада о плаћеном годишњем одмору, 26 марта 1953, ми смо преузели обавезе да наше прописе о одређивању коришћења годишњег одмора саобразимо прописима конвенције, која не тражи непрекидни стаж у истом предузећу, а висину одмора условљава и одређује првенствено дужином укупног радног стажа.

Све те потребе, и потребу доношења јединственог зборника који би садржао све основне прописе о регулисању радних односа, и потребу усклађивања нашег радног законодавства са достигнутим степеном друштвеног развитка и са примљеним међународним обавезама, задовољене су доношењем Закона о радним односима. Самим тим, овај закон претставља значајну појаву у правној изградњи наше земље и својим дејством послужиће не само правилном регулисању радних

односа у складу са системом самоуправљања непосредних произвођача, већ ће и допринети афирмацији и даљем развоју овог система.

Не улазећи у детаљнију анализу садржине овог закона, као његове карактеристичне особине истакли бисмо положај радног колектива и његова одређена права у регулисању радних односа, као и низ промена и новина у односу на досадашње прописе којим су ови односи били уређивани.

У складу са новим друштвеним положајем радника у условима радничког самоуправљања, Закон о радним односима даје особито место и улогу радним колективима у свим најважнијим проблемима и моментима из радних односа. То се односи пре свега на учешће радних колектива у решавању (директно или индиректно) о свим важнијим питањима која се тичу услова рада и радних односа у предузећу. Остварујући и развијајући, и овим законом, принцип децентрализације у управљању привредом, законодавац је оставио радним колективима у предузећу једно широко поље за самостално регулисање разних проблема из радних односа. У том циљу, закон садржи низ овлашћења за радне колективе да путем даље разраде основних принципа у закону учине законске прописе остварљивим и ефикасним у специфичним условима појединих привредних организација. Ова релативна аутономија привредних организација и њихових радних колектива у регулисању радних односа огледа се најпре у одлучивању радних колектива о употреби оствареног дохотка предузећа (доношењем тарифног правилника), као и у разради одредаба о заснивању и престанку радних односа, о распоређивању радника на радна места, о конкретном одређивању радног времена, о случајевима и условима за коришћење отсуства, о предвиђању специјалних повреда радне дисциплине и одређивању критеријума за опасне повреде ове дисциплине, о појединим питањима из заштите при раду уопште и специјалне заштите жена, омладине и инвалида у радним односима, итд. (што се постиже доношењем правилника о радним односима од стране радних колектива). На тај начин, радни колективи се јављају и као активни и самостални ствараоци правних прописа, на основу законских норми као обавезног минимума друштвене сигурности и заштите лица у радном односу. То претставља свакако једну од најважнијих особина нашег новог радног права.

Водећи рачуна о новим односима у предузећу и о улози управљачког радног колектива, закон је нужно морао изменити много од досадашњих прописа о регулисању појединих питања из радних односа. То је пре свега уређено код питања органа, начина и форме за заснивање и престанак радних односа, код питања регулисања прековременог рада, код одређивања накнаде у случајевима притвора или истражног затвора, код учешћа у расподели средстава привредне организације у појединим одређеним случајевима, код регулисања одмора и отсуства, код одређивања и разграничавања надлежности дисциплинских органа у предузећу и дисциплинског поступка, као и код прописивања дисциплинских казни, код нормирања матери-

јалне одговорности радника за штету причињену предузећу, код остваривања права из радних односа (у којој материји се даје особито место и значење могућности остваривања ових права у оквиру саме привредне организације, обраћањем органима радничког управљања), итд. Осим тога, у односу на раније прописе, закон садржи и много новина којима се у неким случајевима постављају нове принципијелне поставке или се попуњују досадашње празнине. Тако, раније важећим прописима нису били одређени рокови за ступање на рад по закључењу радног односа, док је сада законом то питање прецизно регулисано. Важан принципијелан значај имају одредбе о привременом распоређивању радника на послове или радна места која не одговарају њиховој стручној спреми или за која се тражи нижа стручна спрема, са свима гаранцијама у погледу услова, времена трајања и формирања личног дохотка. Исто тако, први пут се кроз законски текст прописује да се лице које после завршеног школовања ступа у радни однос распоређује као приправник и да се таквом лицу не може поверити самостално обављање послова на руководним местима док не положи стручни испит. У погледу нормирања радног времена, закон коначно регулише рад у сменама, одређује границе ангажовања радника слабијег здравственог стања и забрањује прековрени рад у сваком случају за поједине категорије радника. За разлику од ранијих прописа, законом је тачно прописано колики се дневни и недељни одмор мора обезбедити радницима, а круг корисника годишњег одмора проширује се и на лица чији радни стаж је мањи од прописаног. Досадашњи прописи нису регулисали питање дисциплинског поступка против директора предузећа, што је законом решено. Законом је исто тако уведена могућност подизања захтева за заштиту законитости против правоснажних одлука у дисциплинским предметима, ако је тим одлукама повређен закон. Спроведен је принцип одговорности привредне организације за штету коју радник учини трећим лицима у извршавању радног налога и предвиђени су услови под којима је могућ регрес према раднику. Регулисано је питање престанка радног односа самовољним напуштањем посла, итд.

Израда Закона о радним односима трајала је пуне три године, што је доказ не само обимности и сложености регулисања ове материје, него и дубоке студиозности. За то време израђена су три преднацрта, који су били предмет ужих или ширих дискусија, а на крају је и сам коначни нацрт био подвргнут темељном проучавању и модификацијама у Правном савету Савезног извршног већа. Све то показује да је још раније, а особито приликом израде овог закона требало савлађивати и разјаснити многа питања, од којих нека теоретског и начелног значења, која је наш социјалистички развитак први пут постављао пред правнике и социологе. Од ових проблема ми ћемо се у овом чланку задржати на питању постојања радних односа у нашим условима, на питању опсега закона имајући у виду будућу кодификацију нашег радног права, као и на начин и форму заснивања радних односа.

2. — *Проблем радних односа у условима достигнутог степена нашег друштвеног развика.* — Још у периоду пре приступања изradi првих преднацрта Закона о радним односима, у нашој правној јавности се појавио, под дејством насталих промена у систему управљања привредом, проблем и спор око тога да ли у новим условима нашег друштвеног живота и уређења постоје и даље радни односи, или су се они трансформирали у квалитетно нове друштвене односе. Очигледно је од коликог је значаја било рашчишћавање овог питања и за саму суштину једног закона који ће имати за циљ регулисање положаја непосредних произвођача у вези са њиховим радом. Ако се докаже даље постојање радних односа и у новим условима, то несумњиво имплицира егзистенцију два партнера и радни однос између њих садржао би низ узајамних права и дужности, постављених — разуме се — на сасвим нову основу. Међутим, ако се прими теза да су промене у нашој привредној организацији и управи окончали и сам систем радних односа као таквих, требало би приступити регулисању односа између самих произвођача, јер је другог партнера нестало.

Порекло овог спора треба тражити у насталим битним променама у нашим социјалистичким производним односима почев од 1950. Доношењем Основног закона о управљању државним привредним предузећима од стране радних колектива право управљања државним предузећима прешло је од државних органа у руке самих радних колектива, који ће то право остваривати кроз радничке савете и управне одборе предузећа, изабране од њих самих. Од свих ових нових органа, за самоуправљање непосредних произвођача највеће значење имају прерогативе радничког савета. Члан 23 Закона о управљању предузећима, између осталих права савета (одобравање привредних планова и завршних рачуна, решавања из делокруга управљања, избор и разрешавање управног одбора, доношење правила предузећа, контрола над радом управног одбора), предвиђао је и једно ново и важно право које је новим производним односима највише давало социјалистичку садржину и карактер. То је било право вршења расподеле оног дела акумулације који остаје на располагању предузећу, односно радном колективу. Током времена извршене су неке измене у систему и надлежностима расподеле дохотка предузећа, али се тиме још више афирмирала суштина овог права: учешће непосредних произвођача у располагању вишком свога рада. Ове значајне и структурне промене у нашој привредној организацији превазишле су наше друштвене односе санкциониране Уставом од 1946, што је налагало и одговарајуће промене у нашем уставном систему. То је учињено Уставним законом од 13 јануара 1953, када су друштвена сопственост над производним средствима, самоуправљање произвођача у привреди и самоуправа радног народа у локалним административним јединицама били уставом проглашени као основица друштвеног и политичког уређења земље (чл. 4). За проблематику социјалистичких радних односа од особитог значаја су ови принципи. Јер је на основу њих престала државна сопстве-

ност над производним средствима, која су прешла у виши степен социјалистичке сопствености, у друштвену сопственост. То је проузроковало специјалне последице у правном статусу радника, који су тиме престали да буду службеници државе и супституирали се као управљачи друштвених привредних организација, који усто још располажу и правом да учествују у расподели дохотка створеног њиховим радом (члан 6 Уставног закона).

Несумњиво је да је радничким самоуправљањем у привреди и особито учешћем непосредних произвођача у расподели новостворене вредности битно измењен карактер радних односа, толико измењен да је то могло у први мах да изазове и сумњу у даље постојање таквих односа под овим условима. Повлачење државе као послодавца и управитеља у привреди, што је настало предајом предузећа на управљање радницима, као и све последице тога чина, довело је код нас до појаве једне негаторске теорије о радним односима у нашим социјалистичким предузећима. Формулацију ове теорије дао је Зденко Хас у листу *Рад* (бр. 16 и 20 од 1953). По његовом мишљењу појам радног односа уопште не одговара новом положају радника у нашем друштву, јер је он синоним антагонистичких односа између послодавца и радника. Ако овај појам карактерише положај непосредних произвођача у капитализму, па у извесном смислу и у фази административног социјализма, неправилно би било — вели Хас — да се тврди да код нас и даље постоје радни односи. Предајом управе предузећа радним колективима, као и правом располагања вишком рада, настала је нова форма социјалистичких производних односа, асоцијација слободних и равноправних произвођача.

Међутим, ово негирање постојања радних односа у предузећима са радничким самоуправљањем није правилно, јер не одговара данашњој фази нашег економског и друштвеног развитка, као ни правној ситуацији таквих предузећа. Друштвена сопственост над средствима за производњу, као и намена и принцип рада ових предузећа, — све то онемогућује стварање истоветности између предузећа и његовог персоналног супстрата, радног колектива. Употребом друштвених производних средстава у економским организационим јединицама, каква су наша социјалистичка привредна предузећа, жели се остварити одређени циљ, а то је подмирење друштвених потреба у производњи, размени, односно услугама. Принцип рада ових предузећа је на основу економског рентабилитета, што значи да и њихова производња има робни карактер. Робни карактер производње, с једне стране, и друштвена сопственост над производним средствима, с друге, стварају од сваке посебне такве привредне организације један особити економско-правни индивидуалитет, са одређеним циљевима, са неопходним средствима за њихово остваривање и са сопственим органима. У економском и правном саобраћају такво предузеће иступа увек као посебно правно лице, као носилац права и дужности, за које одговара као такво, независно од свог персоналног састава. Околност што тим предузећем управља његов радни колектив, не мења, нити умањује његов правни субјективитет. Право

управљања, као један од атрибута права својине, може се преносити, и у овом случају имамо баш такав случај пренетог права од друштва, које је сопственик производних средстава, на радне колективе који раде са тим средствима. Водећи рачуна о томе, као и о изречном тврђењу самог друштва оличеног у законодавцу да радни колективи управљају овим средствима у име сопственика — друштвене заједнице (чл. 1 Основног закона о управљању предузећима итд.), можемо рећи да се у погледу управљања производним средствима радни колективи правно налазе у стању опуномоћених од заједнице, и то истовремено у њиховом двојаком својству: као чланови те заједнице, и као непосредни произвођачи. Право управљања радних колектива састоји се углавном у правилном руковођењу привредном организацијом ради остварења њених циљева. У том погледу радни колективи су самостални, али ипак не толико да су ослобођени контроле и утицања друштва. Привредне организације, којима они управљају, јесу друштвене организације и чине саставни део друштвене економске организације, што значи да ће друштво неопходно утицати да се ово управљање врши у друштвеном интересу. Не дирајући у права радних колектива у управљању предузећима, друштво врши такве утицаје конкретно путем доношења друштвених планова који стварају одређене обавезе за предузећа и њихове радне колективе, како у погледу рада, тако и у погледу давања друштву. Поред тога, друштву остаје на располагању и право доношења и других законских прописа којима ће усмеравати функционисање привредних организација у опшtedруштвеном интересу. Према томе, сви грађанскоправни, личноправни и други односи, који се стварају управљањем и коришћењем друштвеним производним средствима од стране радног колектива као опуномоћеника друштва, јесу односи саме привредне организације као „носиоца грађанскоправног израза друштвене сопствености“ (1). Логичан закључак из свега тога би био да између радника и предузећа постоји поред права управљања, и један узајамни однос, који рађа реципрочна права и обавезе. То је однос који настаје из рада сваког радника на његовом радном месту и правно то је радни однос.

Ситуација би свакако била другачија да су са правом управљања радни колективи добили и право сопствености над производним средствима. Једино у том случају би могло оправдано да се тврди да су нестали радни односи у таквим предузећима, јер радници не могу заснивати радне односе сами са собом или између себе. Погрешка негатора радних односа у условима радничког самоуправљања састоји се баш у том неоправданом мешању права управљања и права сопствености (2). Ни у једном моменту управљања радни колектив се не појављује у улози или функцији сопственика. Он чак нема никаквог утицаја на оснивање или престанак привредних предузећа, два најбитнија момента када се иначе испољава воља соп-

(1) Др. Андрија Гамс: Основи стварног права, Београд, 1955, стр. 72.

(2) Н. Тинтић: Опћа обилежја радноправног односа последије предаје привредних предузећа на управљање радним колективима, „Социјална политика“, бр. 3—4, 1954, стр. 40.

ственика. Уосталом, и само право управљања чланова радних колектива не постоји дато изоловано, ван предузећа и односа са њим, већ се то право — као што и Основни закон о управљању предузећима прописује (члан 11) — стиче заснивањем радног односа са конкретним предузећем. Из тога јасно произилази да није право управљања које утиче на постојање радних односа, већ, напротив, тек остварени радни однос даје право и могућност управљања.

У прилог тврђењу да предузећа са радничким самоуправљањем постоје као посебна правна лица и да је, према томе, могућно са њима закључивати и радне односе, могу се навести и други аргументи.

Један од њих је свакако карактер органа управљања (радничког савета и управног одбора). Иако је цео радни колектив учествовао непосредно у избору радничког савета, а посредно у избору управног одбора, правно то нису органи радног колектива већ органи предузећа. У том смислу се изјашњава и Основни закон о управљању предузећима (члан 1). Конституисање ових органа предузећа уствари претставља његову афирмацију као правно лице. То је тим јасније ако се има у виду да органи управљања имају законом одређени делокруг рада у коме самостално делају и да се радни колектив не налази у положају више инстанције у погледу закључака ових органа.

У ред ових мисли који потврђују правни субјективитет предузећа могла би се узети као доказ и одговорност за ризик предузећа. Позивајући се на околност да лични доходи чланова радног колектива потичу из дохотка који постигне предузеће својим пословањем, негатори радних односа у нашим условима истичу да ризик предузећа носе сами произвођачи. Овоме се, међутим, оправдано може приговарати да радници носе ризик предузећа само једним делом, оним који се одражава у њиховом дохотку, а да главни ризик сноси предузеће као такво. Другачије не би ни могло, јер је само предузеће носилац грађанскоправних права и дужности и као правно лице сноси одговорност у вези са својим деловањем. Тако, одговорност за штету причињену од органа управљања у вршењу њихових функција, или од самих непосредних произвођача, према друштвеној заједници или посебним физичким или правним лицима сноси предузеће а не његови органи или чланови радних колектива. Према њима предузеће ће имати само право на регрес, па и то само под одређеним условима (виност извршитеља). Када чланови радног колектива не би били у радном односу са предузећем као правним лицем, када би они сами сносили ризик предузећа, они би одговарали својом имовином за ризик, као што је то случај код ортаклука, или унесеним делом у предузећу, као што бива код јавних друштава.

И на крају, као особито важан аргумент требало би истаћи уставну отказу радног односа од стране предузећа, која постоји и у условима радничког самоуправљања. Као економско-правни индивидуалитет који треба да дела у друштвеном интересу, али и на бази рентабилитета, привредна организација је овлашћена да одлукама

својих органа управљања и под законом одређеним условима може отказивати радни однос појединим члановима радног колектива или групи радника. Тиме је могућно да престане чланство у радном колективу, а с њиме и сва права и обавезе из тог чланства. Ако је предузеће претстављало асоцијацију произвођача, ако другим речима не постоје радни односи између чланова радних колектива и предузећа, било би немогућно објаснити и оправдати ово право на отказ, којим се стално мења и обнавља радни колектив.

Као што се из досада изнетог види, чињеница да постоји друштвена сопственост над производним средствима датих непосредним произвођачима на управљање и коришћење, не мора значити и негирање постојања радних односа. Такви односи стварно постоје и у новим условима, само што су сада они добили један сасвим други карактер. Још у периоду административног управљања радни односи код нас осетно су се разликовали од традиционалних радних односа у капитализму, што је било последица различитог сопственичког односа према производним средствима: уместо приватних капиталиста, као послодавац и други партнер у радним односима јављала се је држава. Ако се има у виду измењени карактер државне власти у једној социјалистичкој земљи, овакви радни односи у великој мери губе карактер антагонистичких односа. Међутим, у овом периоду радни односи су још увек имали карактеристику најамних радних односа, јер су радници за овај рад добијали плату, која је била вредност њихове радне снаге. Ситуација се у овом погледу потпуно изменила преласком на наш нови привредни систем, а особито проглашењем дотада државних производних средстава за општедруштвену сопственост, предајом управе предузећа радним колективима и осигуравањем непосредног и посредног учешћа ових колектива у располагању новоствореном вредношћу. На тај начин, под нашим новим условима радна снага престаје да буде роба на коју дејствује закон вредности, из чега се може извући закључак да је коначно нестао и најамни карактер радних односа.

3. — *Одређивање опсега Закона с обзиром на будућу кодификацију нашег радног права.* — Још у припремном периоду постављало се важно питање опсега овог закона. Наиме, да ли ће он обухватити и регулисати само радне односе у привреди, или ће имати много ширу садржину и значење? Јединствена друштвено-политичка основа нашег социјалистичког система имплицира и јединствене радне односе, тако да је код нас све мање могућна подела и различито третирање у основним правима и принципима из радног односа лица запослених у привреди и оних у јавној служби. На основу тога важно је било одлучити да ли ће то бити један јединствени законик о раду, који ће обухватити све радне односе без разлике, или ће се тицати само радних односа у привреди. С обзиром на то да је наше савезно законодавно тело (у чију надлежност по нашем уставном устројству спада регулисање ове материје) било одлучило да се приступи изради нових правних прописа за регулисање радних односа радника и слу-

жбеника саобразно извршеним променама у систему управљања привредом и променама у систему државне власти и управе, у овом циљу биле су почетком 1955 образоване две одвојене заједничке комисије Савезне народне скупштине и Савезног извршног већа: једна за израду прописа о радним односима у привреди, а друга за прописе о јавним службеницима. Већ само формирање ових двеју одвојених комисија показује, чини нам се, интенцију законодавца да се материја радних односа регулише кроз два одвојена закона. Даљи рад на изради ових закона, као и њихово доношење претстављају афирмацију ове интенције. По нашем мишљењу ова интенција била је умесна и оправдана. Доношење једног општег, свеобухватног закона о раду, којим би били обухваћени и правно регулисани сви радни односи код нас — у привреди, у државној управи и свима јавним службама — то ће претстављати предмет и циљ будуће кодификације нашег радног права, за коју, међутим, у садашњим условима није било реалне могућности. Само постојање великог броја разних и већ нашим развитком превазиђених и анахроничних правних прописа о радним односима у привреди и ван ње, чинило је иреалним сваки рад на њиховој кодификацији. Ту множину прописа требало је очистити, мењати, саображавати, груписати, али никако и кодифицирати. Тек ти нови прописи, који ће одговарати достигнутом степену нашег државног развитка, моћи ће да послуже као основица будуће кодификације. Потребан је наике један дужи или краћи период њиховог проверавања у пракси, па тек онда приступити уопштавању и утврђивању јединствених правних норми за регулисање радноправног односа код нас уопште. Околност што код нас постоје извесна начела и правни прописи који јединствено регулишу нека права из радног односа, као што су прописи о социјалном осигурању, плаћеном годишњем одмору, посебној заштити жена и омладине, материјално обезбеђење за време привремене незапослености, не чини немогућним, нити ствара неке становите тешкоће за израду и доношење посебних закона о радним односима, у привреди и ван ње. Ти прописи добили би одговарајуће место и у једном, и у другом закону, што би допринело њиховој комплетности и олакшавало њихову примену.

Три преднацрта и сам нацрт Закона о радним односима обухватили су стога само радне односе у привреди, што се одражавало и у самом наслову у преднацртима, односно у нацрту. Због тога је нацрт почињао уводним прописима који су у 14 чланова садржали основна начела о радним односима, а затим је прелазио на само регулисање ових односа у привреди почео од њиховог заснивања. Што се тиче оних одредаба које на јединствен начин регулишу поједине моменте из радних односа у привреди и у јавној служби, оне су у нацрту закона о радним односима у привреди улазиле у склоп одговарајућих прописа у систематизацији нацрта. Тако су прописи о плаћеном годишњем одмору чинили саставни део поглавља о одморима, прописи о специјалној заштити жена и омладине имали своје место у поглављу о заштити радника, итд. Међутим, Правни савет Савез-

ног извршног већа није се сложио са оваквим ставом и садржином нацрта. Водећи рачуна о постојању и јединствених норми, о којима је горе било речи, Правни савет је стао на становиште да би те јединствене норме требало издвојити и посебно истаћи на тај начин, што би оне претстављале први део закона (Опште одредбе о радним односима уопште), док би други део закона садржао одредбе о радним односима у привредним организацијама. У образложењу оваквог предлога Правног савета каже се:

„Први део по својим начелним одредбама и основним правима имао би једним делом принципијелни и уставни значај, и он би претстављао са једне стране, минимум друштвене заштите радних људи по линији њиховог запослења, а с друге стране био би темељ за наше радно законодавство у најширем смислу, јер би се на основу њега даље разрађивала основна права и основне институције из радних односа. Отуда, овај део носио би карактер основног и општег закона, док би други део претстављао посебно, изведено и допунско законодавство, јер би се на основу и у оквиру одредаба првог дела посебно разрадиле одредбе о радним односима у привредним организацијама. За овакав начин обраде и композиције закона говоре не само начелни, већ и практични разлози, јер он јасно прецизира: да први део закона важи за све радне односе и све радне људе у ФНРЈ, да он претставља јединствени правни извор за даље регулисање свих радних односа и да услед тога отпада потреба да се у овом закону и другим законима (на пример у Закону о јавним службеницима) понављају оне одредбе које су основне и заједничке за све радне односе у ФНРЈ”.

Будући да је овај предлог Правног савета усвојен, од нацрта закона о радним односима у привреди новом систематизацијом створен је Закон о радним односима (без истицања, у наслову, његовог делокруга). Међутим, он је у суштини остао Закон о радним односима у привреди. То се не одриче ни од стране Правног савета, који је у споменутом образложењу истакао да „нацрт закона, чији је циљ да првенствено регулише радне односе у привреди, треба да садржи и један део у коме би биле дате начелне, основне и заједничке одредбе које би важиле за сва лица у радном односу, без обзира где су запослена.“ А то се види и из саме садржине Закона, у којој први део, опште и заједничке одредбе за све радне односе без разлике, износи 123 члана, док се свих осталих 297 чланова односе искључиво на радне односе у привреди. Што се тиче Закона о јавним службеницима, који је донет истовремено када и Закон о радним односима, у њему ови јединствени прописи нису заступљени, већ је у члану 14 наглашено да опште одредбе о радним односима из Закона о радним односима важе и за јавне службенике.

Тешко да бисмо се могли сложити са оваквом аргументацијом Правног савета. Постојање извесних јединствених прописа за више подручја не може оправдати постављање ових прописа уз одредбе само једног закона који регулише односе само у једном подручју. Ако су то заједничке одредбе за све радне односе, а оне то и јесу, онда је неправилно — по нашем мишљењу — везивати их за један

закон који се по својој суштини односи само на радне односе у једном сектору друштвеног живота, у привреди. Чини нам се да би практички разлози баш тражили да ови прописи буду заступљени и у једном и у другом закону. При њиховом манипулирању, одговорна и заинтересована лица много лакше би се сналазила ако сви прописи буду у једном законском тексту уместо у више њих. Друго прикладно решење би могло бити да су ови заједнички прописи издвојени у један посебан закон о радним односима, који би имао карактер општег дела и за један, и за други закон (мада смо ми мишљења да би претходно решење било правилније с обзиром на правну технику и могућности будуће кодификације).

Ова нова садржина и систематизација закона створила је и извесну расцепљеност материје, јер су они делови који се на јединствени начин регулишу и у привреди, и ван ње, дати у првом делу Закона, док су специфични прописи за радне односе у привреди из те исте материје претстављени у другом делу. Тако, прописи о плаћеном годишњем одмору налазе се у првом делу (чл. 26 до 38) и њима се регулишу дужина годишњег одмора, као и услови и начин његовог коришћења, а у другом делу су прописи о плаћеном годишњем одмору радника испод 18 година (чл. 237), о повећању одмора извесним категоријама радника (чл. 236, 238, 239), а исто и о накнади на коју сваки радник има права за време коришћења годишњег одмора (чл. 241). Са гледишта систематике и лакшег руковања законом било би свакако успешније решење да су сви прописи о плаћеном годишњем одмору груписани заједно и систематски дати. Слично се може запазити и код прописа о заштити жена и омладине у радном односу. Ови прописи дати су највећим делом у првом, заједничком делу Закона (чл. 61 до 82), док је у другом делу поглавље о забрани ноћног рада жена и омладине (чл. 249 до 262), вероватно са разлога што се ноћни рад обавља углавном у области привредне делатности (мада има извесних случајева ноћног рада и у јавној служби, као, на пример, у установама социјалне и здравствене заштите, новинским и издавачким установама, радиодифузним станицама). Због тог цепања материје, чак и у систему заједничких прописа о посебној заштити жена, стављених у први део Закона, запажају се извесне слабости у распореду: наиме, иако постоји специјалан одсек о заштити трудних жена и мајки (чл. 61 до 72), прописи о забрањивању упошљавања трудних жена на одређеним тешким и опасним радним местима налазе се у отсеку о пословима на којима је забрањен рад жена уопште (чл. 74 и 75), иако би можда ови прописи требало да буду на првом месту у отсеку о заштити трудних жена и мајки, а после њих да следе прописи о отсуству са рада због трудноће, итд. Све то нису неки пропусти или велике слабости у систему овог Закона, који би довели до тешкоћа у његовој примени, јер се с друге стране Закон одликује врло јасном и прецизном редакцијом. Указани случајеви само утичу на његову усавршеност, што ће се свакако избећи приликом будуће кодификације нашег радног права, која по нашем мишљењу није тако далека.

4. — *Начин и форма заснивања радних односа.* — На први поглед може изгледати чудновато да се истиче начин и форма заснивања радних односа као теоретски проблем, који је усто играо одређену улогу приликом израде Закона о радним односима. Међутим, такав проблем постављао се још од самог почетка, јер су његову појаву били условили нови карактер радних односа код нас и промењена средина у којој су се они образовали и развијали.

По прописима који су важили до доношења Закона о радним односима, сви радни односи заснивали су се само уговором о раду, који је по форми могао бити писмен или усмен, а по манифестацији воље изричан или прећутан. Уговорна форма заснивања радних односа није била предмет спора све док су се ови односи развијали у условима и у оквирима административног управљања предузећима. Најамни карактер радних односа, који се није могао изгубити у том периоду, оправдавао је ово уговорно третирање радних односа, као односа прослодавца, па била то и држава, и радника. Међутим, са насталим променама у систему управљања и, особито, у начину и систему располагања произведеном вредношћу, појавио се је и теоретски спор о томе да ли тим промењеним условима и новим производним односима може и даље одговарати уговорна форма заснивања радних односа. Може се рећи да се у своје време наша правна доктрина поделила на овом питању. Врло снажно, избило је после насталих промена код нас једно мишљење које је негирало уговорни карактер наших нових радних односа. По овом мишљењу, радни уговор као форма заснивања радних односа не одговара више новом карактеру односа у нашој производњи. Прописи позитивног законодавства, као и правила и тарифни правилници предузећа одређују у толикој мери садржину радних односа, да раднику и управи предузећа не остаје никакво слободно поље за уговарање, осим да изјаве сагласност за заснивање односа са већ прописаном садржином. Међутим, ова изјава сагласности не би имала значење једног стваралачког акта, већ би претстављала декларацију о пријему или приступању једној објективној правној ситуацији. Као важан аргумент у прилог овом мишљењу истицано је да је и ова правна ситуација подложна изменама, а то доводи аутоматски и до промене правног положаја радника који су већ у радном односу, што не би могло бити случај ако је реч о уговорном односу. Међутим, ово мишљење наишло је на отпор још у самом почетку, а то се особито манифестовало и у дискусији на Првом конгресу правника 1954. Истакнуто је да се и у новим условима радни односи заснивају закључивањем радних уговора, јер је у сваком случају и даље потребно предлагање и примање, тј. сагласност воље између субјеката радноправног односа. Противно становиште не води, сматра се, довољно рачуна о слободи радног човека приликом заснивања радноправног односа, о принципу добровољности заснивања овог односа, као и о праву уговарања у појединим случајевима нових или различитијих услова рада од оних прописаних. На тај начин, у условима ослобођавања од админи-

административних односа у привреди, заснивао би се такав наш однос на административан начин.

Одговор на питање о већој тачности и оправданости једног или другог мишљења зависи у првом реду од тога шта ће се узети као битно и неопходно за постојање радног уговора. Да ли то треба да буде сагласност воље између радника и предузећа (односно приватног послодавца) за заснивање радног односа са садржином и условима које уговорне странке саме треба да предвиде и пропишу, или је довољна сагласност само за заснивање односа, без обзира на то што је његова садржина евентуално дата као једна објективна правна ситуација?

Посматрани у свом историском развиту, радни односи имали су у свом почетку такав уговорни карактер да је њихова целокупна садржина била креирана од самих уговорача. То је настало као резултат победе капиталистичког начина производње и као реакција на дотадашње феудалне производне односе. Међутим, уговорна „слобода“ економски неједнаких странака у радном односу довела је до најгоре експлоатације једне од уговорних странака, радника, која је касније приморала и саму капиталистичку државу да интервенише у радним односима. Ова интервенција, до које је све више долазило са јачањем радничке класе и њене борбе, манифестовала се је доношењем правних прописа, законодавним актима. Обавезни карактер ових норми, за разлику од ранијих диспозитивних уговорних клаузула, унео је нове, јавноправне елементе у радне односе. Ако томе додамо и извојевано право радничке класе да преко својих синдикалних организација учествује у колективном нормирању радних услова и односа, очигледно је колико су ови односи нужно еволуирали и у самом капитализму. Једна од најважнијих особина тих односа је у томе што је добар део њихове садржине прописан унутрашњим законодавством, а и међународноправним прописима. На тај начин, уговорна слобода је имала свеужи домен код заснивања радних односа, па ипак то су били уговорни односи. Национализација основних производних средстава у социјализму мења у великој мери карактер радних односа, али тек предајом управе предузећа радницима и њиховим правом на располагање вишком рада ови односи добијају квалитетно нов карактер. Међутим, као што је било погрешно да се овај факт узима као доказ о даљем непостојању радних односа, са правног становишта било би нетачно негирати уговорни карактер ових односа и у нашим новим условима због тога што је његова садржина највећим делом прописана нормативним актима. Ако се прими као тачно мишљење да је за појам уговора неопходно и стварање његове садржине од стране уговорача, дошло би се до таквог закључка да је, због множине императивних норми о регулисању разних односа којим се одликује савремено друштво, институт правних уговора у изумирању, што није тачно. Што се тиче заснивања радних односа, овде су по нашем мишљењу два момента од одлучујућег значаја за одређивање правног карактера овог заснивања:

принцип добровољности ових односа и постојање одвојених партне-ра у овим односима. И једно и друго нужно изискују изјаву воље о сагласности да се заснује радни однос. Приговор да осим саглашавања воље о заснивању радних односа уговорне странке фактички ништа не уговарају, не одговара правом стању ствари. Напротив, то саглашавање има увек за циљ стварање једне правне ситуације са одређеном садржином, која се састоји у прецизирању врсте и карактера посла радника, радне услове, узајамна права и обавезе, итд. Та ће садржина свакако једним великим делом бити узета из нормативних прописа, а једним делом (већим или мањим, што зависи од конкретог случаја) биће и новостворена од самих уговорача. И код нас, у нашим садашњим условима, ми имамо радне односе којим се уговарају и другачији услови од нормираних, особито од оних прописаних у правилима предузећа, а исто тако и уговарање радних односа на одређено време, одређено конкретно извршење и сл. У свим овим случајевима, диктираним потребама привредног живота и развика, несумњиво је да се ови односи заснивају уговарањем. Због тога, чини нам се правилна констатација Александра да садржину радног уговора, коју одређују уговара-чи, не треба мешати са садржином радноправног односа, која се највећим делом прописује радним законодавством.

Овај сукоб мишљења о постојању или непостојању уговорног карактера радних односа код нас после извршених промена у управљању привредом, одразио се и приликом саме израде Закона о радним односима. Тако је први преднацрт закона од јуна 1955 предвиђао једино уговорну форму заснивања радних односа. Међутим, каснији преднацрти напустили су ову форму, тако да је у њима, као и у коначном нацрту, било утврђено да се радни однос заснива примањем радника на рад на основу његове писмене изјаве да прихвата правила привредне организације, правилник о радним односима и тарифни правилник, и на основу одлуке привредне организације о пријему радника на рад. Изузетно, писмени уговор о раду предвиђао се код уговарања посебних услова са појединим висококвалификованим радницима, или када се радни однос заснива за одређено време, или за извршење одређеног посла.

Већ сам овај дуалитет у нацртима, одрицање сједне стране уговорног карактера радних односа, а истовремено признавање таквог карактера за извесне варијанте радних односа, показивао је јасно лабилност целе ове конструкције. Потпуно неоправдано издвојени су извесни радни односи и за њихово заснивање не само да се признаје већ се и прописује уговорни карактер и форма, и то само зато што се ту може проширити садржина радног односа и извесним предвиђањима диспозитивног карактера. Међутим, уствари, такво издвајање није допустиво, јер сви радни односи у истој друштвено-економској средини имају један исти карактер. Околност што ће једни имати шире, а други уже поље за диспозитивно уговарање странака, не мења — по нашем мишљењу — карактер ових односа, који су јединствени. Због тога, разумљив је став Прав-

ног савета, који се изјаснио против овог негирања уговорног карактера радних односа и предложио нову формулацију. Правни савет је оправдано стао на становиште да се из предвиђених одредаба у нацрту о заснивању радних односа не види слободно изражавање воље радника да заснује такав однос и да се целокупна процедура састоји у разним формалним и административним актима. Основно је, по мишљењу Правног савета, да радник ступа добровољно у радни однос, а ово се може остварити само споразумом између радника и предузећа.

Ово мишљење Правног савета прихваћено је од законодавца, те је у коначном тексту Закона о радним односима напуштена концепција о непостојању уговорног односа у нашим радним односима. У члану 131 Закона констатује се да се радни однос заснива споразумом закљученим између радника и привредне организације. Каква је садржина тог споразума види се из члана 132, где се каже да закљученим споразумом радник прихвата услове рада и права и обавезе утврђене законом, прописима донетим на основу закона и правилима, односно правилником привредне организације. Међутим, резервисана је и могућност уговарања посебних услова рада и посебних узајамних права и обавеза између висококвалификованих радника и привредне организације, уколико је то правилима, односно правилником привредне организације или посебним прописима предвиђено.

Према томе, Закон о радним односима употребљава термин споразум, уместо уговор, између странака у радном односу. Да ли то треба да претставља извесну ограду од самог појма и садржине радног уговора, тј. да ли се тиме циљало да се укаже да су у нашим условима радни односи и *правно* нови односи, или је то учињено са намером да се истакне различити карактер ових односа у социјализму, а особито у условима радничког управљања предузећима, када радник ступањем у радни однос стиче и право управљања предузећем као члан радног колектива? По нашем мишљењу, ово последње је било интенција законодавца. Фактички, радни односи код нас у многоме су изменили свој карактер после предаје управе над предузећима радним колективима. Иако је радни однос између привредне организације и радника уговорни однос, такав однос нема ништа заједничког са радним односима у капиталистичким предузећима, а у великој мери разликује се и од радних односа у административном социјализму. Раније, налазећи се у положај најамног радника и радећи уз плату која треба да претставља вредност његове радне снаге, радник је уговарао са предузећем услове рада и то уговарање носило је у себи карактеристике антагонистичког карактера радних односа под таквим условима. Међутим, то исто не би се могло рећи за нове радне односе данас код нас, када радник ступајући у ове односе идентификује своје интересе са интересима предузећа у које ступа. Иако, као што кажу Колен и Капитан, разликовање између уговора и споразума

може да претставља само термилошки интерес, израз споразум треба да укаже да се заснивање радног односа врши изјавом воље ослобођене економске принуде.

Др. Борислав Благоев

ЈЕДАН НОВ ПОКРЕТ У НАУЦИ КРИВИЧНОГ ПРАВА

После Другог светског рата у науци кривичног права се развио нов покрет који једни називају школом друштвене одбране, а други новом друштвеном одбраном или покретом хуманистичке криминалне политике. Појава овог правца који поједине присталице означавају као револуцију у кривичном праву и прекретницу у његовој историји (1), док га противници сматрају као корак унатраг у криминалној политици за најмање стопедесет година и као опасну утопију, чије би остварење било први корак за самоубиство правне државе (2), изазвала је велике расправе, дискусије и узнемиреност међу правницима целог света (3). Ово утолико више што ни међу самим присталицама нове друштвене одбране не постоји јединствено схватање у погледу садржине и обима исте, као ни међу њеним противницима у погледу замерки које јој постављају.

Без обзира на све то, нема сумње да ће овај покрет, који је нашао на велики одјек и пријем, по своме учењу одиграти значајну улогу у даљем развоју кривичног права. Услед овога као и због релативно недовољног познавања учења друштвене одбране од стране наше јавности, као и примедби које му се постављају, потребно је да се исти мало ближе прикажу и оцене, како би се могао заузети један одређени став.

1. — Покрет друштвене одбране уствари води своје порекло и вуче свој корен још од италијанске позитивне школе у кривичном праву (4). Међутим, поједине његове идеје, као заштита друштва од кривичних дела и поправљање деликвената налазе се још код Платона, затим у старом кинеском праву (стављање осуђеника да седи на „лепом камену“ надајући се да ће се он поправити под утицајем симетрије ивица камена, хармоничне слике природних закона) и у муслиманском праву (примена васпитних мера према малолетним извршиоцима кривичних дела). У Средњем веку су предузимане биле нарочите мере против извесних опасних лица, као скитница, особа неуредног живота, душевно болесних и др., док су у канонском праву, поред сурових, нашле своје место и поправне казне *poena medicinalis*). Са хуманизмом и у доба буђења XVIII века развија се покрет

(1) J. Graven: Droit pénal et défense sociale, „Schweizerische Zeitschrift für Strafrecht“, 1955, H. 1, S. 20.

(2) E. Frey: Strafrecht oder Sociale Verteidigung, „Schweizerische Zeitschrift für Strafrecht“, 1953, H. 4, S. 419, 422.

(3) A. Besson: A propos de la défense sociale nouvelle, „Revue internationale de droit pénal“, 1954, N. 3—4, p. 322.

(4) О пореклу покрета друштвене одбране и развоју његових идеја, в. М. Ancel: La défense sociale nouvelle (Un mouvement de Politique criminelle humaniste), Paris, 1954, p. 39—56.