

Др Зоран Антонијевић:

НЕКА ПИТАЊА У ВЕЗИ СА СТАТУСОМ ОСНОВНИХ ОРГАНИЗАЦИЈА УДРУЖЕНОГ РАДА

(Осврт на чл. 34—51. Нацрта Устава СФРЈ)

Пре него што бих изнео извесна конкретна запажања поводом појединих питања повезаних са правним статусом основних организација удруженог рада, желео бих да укажем да текст о којем сада дискутујемо представља, по мом мишљењу, знатно савршенији текст (бар у области о којој мислим да говорим) од оног који је постојао у амандманима донетим 1971. године. Новим Нацртом Устава отклоњене су многе дилеме које су се у пракси појављивале (а великим делом и у теорији) поводом правог значења појединих термина и одредаба садржаних посебно у Амандманима XXI и XXII.

Већ површним читањем може се констатовати да су одредбе Нацрта Устава знатно прецизније и потпуније. Разуме се и овог пута се може поставити питање да ли, строго узев, све ове одредбе треба да буду садржане у Уставу. Чини ми се да многе од њих у суштини представљају законску материју и да би било боље да су садржане у законима који ће несумњиво бити донети после усвајања новог текста Устава СФРЈ. Међутим, с обзиром да такве одредбе већ постоје у овом Нацрту, а под претпоставком да ће и остати, желим да изнесем нека своја запажања о појединим одредбама Нацрта.

Имам утисак да је Нацрт Устава отклонио многе дилеме које су постојале после доношења Амандмана, али да је истовремено, у жељи да буде што прецизнији, отворио нека нова питања, не дајући увек на њих потпун, јасан и довољно прецизан одговор. Као да су редактори овог текста понекад и сами били у дилеми: докле ићи са иоле детаљнијим регулисањем одређених питања?

Ипак, мој циљ није да дајем неку потпунију анализу целог текста Нацрта Устава СФРЈ, јер ми то није могуће како због тога што је овај текст тек недавно објављен, тако и због тога што се не сматрам довољно позваним да дискутујем о неким питањима која се не налазе у оквиру моје уже струке.

Због тога ћу се у даљем свом излагању сасвим укратко задржати само на појединим питањима у вези са правним положајем основних организација удруженог рада према Нацрту Устава, као што су: организовање,

оспорување права на организовање, питање својства правног лица, издавања, заједнице ООУР, однос самоуправног споразума о удруживању и статута радне организације и укидање ООУР.

При томе понављам да ћу настојати да о наведеним питањима дам што краћи осврт, јер ми ни време ни место не допуштају да о томе у овом тренутку опширније говорим.

1. *Организовање ООУР*. У вези са овим питањем желим само да напоменем да је Амандман XXI у ставу 2. тачке 2. предвиђао да „радници у сваком делу радне организације (предузећа, установе и сл.) који представљају радну целину у којој се резултат њиховог заједничког рада може потврдити као вредност на тржишту или у радној организацији и који се на тој основи може самостално изразити, имају право (подвукао З. А.) да такав део организују као основну организацију удруженог рада”. Идентична одредба садржана је и у члану 33. Закона о конституисању и упису у судски регистар организације удруженог рада.

Међутим, Нацрт Устава СФРЈ, у члану 36. став 1. предвиђа да, кад су испуњени одређени услови, организовање основне организације удруженог рада није само *право*, него и *дужност* радника у одређеном делу радне организације.

Несумњиво је да у прилог оваквог става можемо навести различите разлоге. Дајући право радницима у одговарајућим деловима радне организације да тај део организују као основну организацију удруженог рада, омогућује се сузбијање централистичких тенденција присталица тзв. „предузетне концепције”, онемогућује се експлоатација радника у оном делу радне организације који успешно и ефикасно послује од стране других делова, спречава се преливање дохотка у друге делове и сл. Претпоставка је да ће радници основати (организовати) ООУР увек кад је то могуће, тј. кад су испуњени одређени услови, јер је то у њиховом интересу. Међутим, у пракси се може догодити и обрнута ситуација: један део радне организације испуњава све услове да постане самостална ООУР, али радници у том делу радне организације не желе да такву ООУР организују. Из текста Нацрта Устава проистиче да је право на организовање ООУР и дужност радника. Међутим, имам утисак да је то *Lex imperfecta*. Нигде нисам видео ко, када, под којим условима и на који начин у оваквом случају може покренути поступак за организовање ООУР, може ли неко други (осим радника тог дела радне организације) донети одлуку о организовању ООУР и да ли постоје какве санкције за раднике који неће да изврше ову своју дужност по Уставу.

Додуше, у чл. 49. став 1, и у члану 111. Нацрта Устава предвиђене су одребене мере које се могу предузимати према организацијама удруженог рада, али нисам сигуран да би се наведене мере могле применити и у случају о коме је реч. Због тога мислим да би у Нацрт Устава СФРЈ требало унети и одредбу којом би била одређеније регулисана наведена правна ситуација.

2. *Оспорување права на организовање ООУР*. Одредбама Амандмана XXI (тач. 2. став 4) регулисано је и у којим случајевима не може доћи до организовања ООУР односно до издавања једне ООУР и њеног конституисања у самосталну организацију. Поред осталог, наведеном одредбом

је предвиђено да се организовање или издвајање ООУР не може извршити ако се тиме вређају права радних људи у другим деловима исте радне организације или „интереси и права те организације као целине који произлазе из међузависности у раду или заједничког рада удруженим средствима, као ни једнострано мењати међусобне обавезе”. Закон о конституисању и упису у судски регистар организација удруженог рада у члану 38. став 1. поставља идентичне услове, односно идентична ограничења за организовање ООУР, предвиђајући и пред којим се органом може повести поступак за оспоравање права на организовање ООУР.

Нацрт Устава СФРЈ у члану 37, став 1, изричито предвиђа да „одлуку о организовању основне организације удруженог рада могу оспорити радници других делова радне организације ако сматрају да не постоје услови за организовање основне организације удруженог рада”. С тим у вези треба одмах приметити да Нацрт, када у члану 36. став 1. говори о условима за организовање основних организација удруженог рада, не помиње нигде више сметње предвиђене Амандманом XXI и наведеним законом.

С обзиром на то у пракси (а и у правној теорији) може се појавити дилема да ли то значи да права радника у другим деловима радне организације, интереси и права радне организације као целине, већ раније преузете обавезе и сл. више не представљају никакву сметњу за организовање једне ООУР? Уверен сам да редактори Нацрта то нису желели, али се такав утисак може стећи с обзиром на непостојање одговарајуће одредбе. Због тога сматрам да у одредбу члана 37. став 1. Нацрта Устава треба унети ограничење из Амандмана XXI кад је реч о организовању ООУР.

Доста је интересантна и одредба става 2. члана 37. Нацрта. Из ње проистиче да је, ако је оспоравање права на организовање ООУР благовремено извршено, таква ООУР условно основана док надлежни суд не донесе о томе одлуку. У овом периоду ООУР представља неку врсту специфичног *nasciturus*-а. Мислим да је овакво решење добро, да је потребно признати таквом делу радне организације легитимацију за вођење спора, јер ће на тај начин боље и потпуније моћи да остварује своја самоуправна права.

3. *Својство правног лица*. Раније наведеним законом, а сада и Нацртом (члан 48. став 1) отклоњена је дилема око тога да ли ООУР треба да имају својство правног лица или не. Наиме, наведеном одредбом Нацрта предвиђено је да су основне организације удруженог рада „правна лица са правима, обавезама и одговорностима који им припадају на основу устава, покрајинског уставног закона, закона и самоуправног споразума о удруживању”.

Ипак, морам напоменути да овакво становиште намеће нове задатке правној теорији. За мене се у овом тренутку поставља питање да ли ће у овој области постојати две врсте правних лица (у класичном и новом смислу речи), да ли је у питању евентуално само обим пословне способности појединих ООУР, или нешто треће? У сваком случају мислим да ће на овом подручју и даље долазити до интересантних дискусија и ставова.

4. *Издавање ООУР.* У вези са издавањем ООУР мислим да постоји нста дилема као и по питању права на оспоравање организовања ООУР. Сасвим је логично да радници једне ООУР, која се на основу самоуправног споразума о удруживању, заједно са другим ООУР, удружила у радну организацију, имају право да се издвоје из састава те радне организације, да се конституишу као потпуно самостална организација или да се новим самоуправним споразумом „укључе“ у неку другу радну организацију.

Поставља се само питање да ли се ово издавање може извршити „на штету“ других делова постојеће радне организације.

Желим да подсетим да су према Амандману XXI (тач. 2. ст. 4) приликом издавања једне ООУР морала бити поштована права радних људи у другим деловима те организације, одређена права и интереси радне организације као целине и раније преузете међусобне обавезе. Наведени закон у члану 64. став 1. садржи готово идентичну одредбу, а у ставу 3. истог члана прописује да суд „ако утврди да постоји повреда права, интереса или обавеза, донеће одлуку да се те повреде отклоне, а ако се оне не могу отклонити — да је одлука о издавању основне организације из састава радне организације ништава“.

Имам утисак да Нацрт Устава у члану 38. овом питању прилази на знатно измењени начин. Он као једно од основних питања поставља питање новације раније преузетих обавеза према деловима радне организације и радној организацији у целини, као и питање накнаде штете. Међутим, треба имати у виду да се овде може радити само о споразумној ревизији ранијих међусобних односа, а да је пут до те ревизије дуг и питање је да ли ће до новог споразума доћи. Не види се јасно да ли започињање преговора, па и започињање евентуалног спора пред судом (арбитражом) повлачи за собом одлагање одлуке о издавању или не.

Обавеза накнаде штете из става 2. овог члана такође не пружа довољно гаранција осталим деловима радне организације и радној организацији у целини. Познато је из праксе да се доста често одлука за издавање доноси од стране оних ООУР које поседују савремену опрему, технологију, посебан положај на тржишту и сл., а те погодности су стекле великим одрицањима и доприносима других делова радне организације. Штете које би се могле њиховим издавањем нанети радној организацији не могу се увек проценити, па ни увек накнадити. Осим тога и у овом случају се поставља питање да ли покретање спора за накнаду штете садржи (бар имплицитно) и неку врсту суспензије одлуке о издавању тужене ООУР?

Пада у очи и то да је у ставу 3. члана 38. Нацрта одређено да „основна организација удруженог рада не може се издвојити из радне организације ако би то, противно *општем интересу* (подвукао З. А.), довело до битног отежавања рада или онемогућавања рада у другим основним организацијама удруженог рада у саставу те организације“. Не знам да ли ово треба да значи да се одредба овог става односи само на случај ако је издавање ООУР противно интересу *друштвене заједнице* или се то односи и на интересе делова или целине радне организације? Из стилизације ове одредбе би се могао извући закључак да се ради о интересу *друштвене заједнице*.

У сваком случају сматрам да одредбе члана 38. Нацрта Устава треба још једном размотрити и прецизније формулисати, јер би иначе у пракси проузроковале прилично велике тешкоће, лутања и непотребне спорове.

5. *Заједнице ООУР*. Најпре Закон о конституисању и упису у судски регистар организација удруженог рада (у чл. 1. и 49), а сада и Нацрт Устава (у чл. 36) говоре о заједницама основних организација удруженог рада, као и једном новом облику удруживања и стварања посебних организација. Пада у очи да и један и други текст помињу ове заједнице *само у оквиру радне организације*. Из овога се може извући закључак да законодавац, а ни редактори Нацрта Устава не желе да омогуће удруживање ООУР које се налазе у саставу различитих радних организација. Мислим да је одредба члана 36. став 2. Нацрта у извесној супротности са ставом 1. члана 39. Нацрта, по коме радници, и то како у ООУР тако и заједницама ООУР, *непосредно или преко своје радне организације* (подвукао З. А.), могу се самоуправним споразумом удруживати у разне облике сложених организација удруженог рада, као и у пословне заједнице и друге облике пословног удруживања". Упоређењем наведених чланова Нацрта проистиче да се заједнице ООУР могу оснивати само у оквиру исте радне организације, а да се ООУР (па и заједнице ООУР) могу и непосредно удруживати у сложене организације удруженог рада.

Имам утисак да се по овом питању углавном ради о недовољно прецизним формулацијама, па због тога предлажем да се ове непрецизности отклоне како не би изазивале тешкоће у пракси. Мислим да ништа не треба да стоји на путу и формирању заједница ООУР створених од стране ООУР из разних радних организација, ако се тиме не вређају права и интереси других делова тих организација и радних организација у целини.

6. *Однос између самоуправног споразума и статута радне организације*. Амандман XXII у тач. 1. став 3, садржи изричиту одредбу по којој „*статут и други општи акти организације у којој су удружене основне организације удруженог рада не могу бити у супротности са самоуправним споразумом о удруживању*". Јасно је да се ова одредба односи на заједнице основних организација удруженог рада, радне организације и сложене организације удруженог рада. На овај начин је самоуправни споразум о удруживању основни и по снази најјачи акт радне организације. Ово је разумљиво кад се има у виду да су основне организације удруженог рада добровољно формирале радну организацију и да су се о самоуправном споразуму о удруживању претходно изјаснили сви радници у свим основним организацијама удруженог рада. Раније наведени закон у чл. 48, став 4. садржи сличну одредбу. По овој одредби „*статут радне организације мора бити у складу са самоуправним споразумом о удруживању у радну организацију*". Пада у очи да у овој одредби законодавац не помиње „*друге опште акте*" радне организације, али мислим да то није никакав пропуст, пошто ови акти морају бити у сагласности са статутом радне организације.

Нацрт Устава о овом питању не говори изричито. Додуше, у ставу 2. члана 34. садржана је одредба по којој „*међусобне односе, права, обавезе и одговорности основних организација удруженог рада и радних орга-*

низација и других облика организација удруженог рада радници уређују самоуправним споразумом о удруживању у складу са законом, обезбеђујући у целини ових односа овим уставом зајемчена неотуђива права радника”.

Из наведене одредбе Нацрта Устава (а имајући у виду да он о многим другим питањима садржи веома детаљне и прецизне одредбе) могао би се извући и закључак да радна организација не треба ни да има свој статут, него да сва питања (која би иначе била регулисана статутом) треба да буду уређена самоуправним споразумом о удруживању у радну организацију. Не верујем да су редактори Нацрта пошли од овакве концепције. Међутим, управо због тога сматрам да у Нацрт Устава треба унети одредбу о односу самоуправног споразума о удруживању и статута радне организације, сличну оној која постоји у Амандману XXII односно у наведеном закону. У фази спровођења амандмана у пракси је било доста недоумица о томе шта би требало да садржи самоуправни споразум о удруживању, а шта статут радне организације. Неке почетне дилеме у овом погледу су постепено отклоњене и у већини радних организација је пронађена права релација између ова два акта. Сада, у вези са наведеном одредбом Нацрта, могло би се лако догодити да дилеме и расправе о потреби постојања и евентуалној садржини и правној снази статута радне организације почну поново да се појављују и да трају месецима. Очигледно је да таква ситуација не само да није неопходна, него наноси и много штете и доводи до великих застоја у самоуправном организовању организација удруженог рада.

Из изнетих разлога предлажем да се у Нацрт Устава, у делу који говори о удруживању рада и средстава друштвене репродукције, унесе посебна одредба којом би се прецизније регулисало ово питање. Очигледно је да ће у великом броју случајева доћи до формирања радних организација (разумљиво, на новим основама), па да ће и ово питање врло често да се појављује и да тражи јасан и прецизан одговор.

7. *Укидање ООУР.* Мислим да и ово питање заслужује пажњу и то, ако ни због чега другог — онда због израза „укидање” који је употребљен у Нацрту Устава. Због тога и на овом месту желим да истакнем разлику између текста Амандмана и Нацрта Устава.

По Амандману XXI (тач. 10) „према организацији удруженог рада која не испуњава своје законом утврђене обавезе или која својим пословањем теже оштети друштвене интересе или у којој се битно поремети остваривање самоуправних права радника, могу се, под условима и по поступку предвиђеним законом, предузети законом утврђене привремене мере” (подвукао З. А.). Анализом овог текста мислим да можемо неоспорно доћи до следећих закључака: приликом доношења амандмана сматрало се да детаљи у вези са овим питањем не представљају уставну материју, да сва ова питања треба да буду регулисана законом и да се у наведеним случајевима могу према таквим организацијама предузети само привремене мере (дакле не и престанак рада у потпуности, који свакако није привременог карактера).

Закон о конституисању и упису у судски регистар организација удруженог рада, у члановима 87—96, садржи доста исцрпне одредбе о престанку

рада организација удруженог рада. Међутим, овим законом нигде није предвиђена могућност „укидања” ових организација.

С друге стране, према члану 49. Нацрта Устава, „организација удруженог рада која врши привредну делатност може бити *укинута* (подвучао З. А.) под условима и у поступку који су прописани савезним законом, ако не испуњава законом прописане услове за обављање своје делатности или ако трајније није у стању да обнавља друштвена средства којима послужује и да дохотком који остварује обезбеђује остваривање овим уставом зајемчених права радника у погледу њихове материјалне и социјалне сигурности и стабилности, или ако није у могућности да испуњава друге законом утврђене или уговором преузете обавезе”. И даље: „Организација удруженог рада која врши друштвену делатност може бити *укинута* (подвучао З. А.), под условима и по поступку прописаним законом, ако више не испуњава законом прописане услове или ако нема услова да даље врши своју делатност”.

Сматрам да израз „укидање” није баш најсрећније изабран. Он у великој мери подсећа на некадашња права која су државни органи (министарства, комитети Владе и сл.) имали према привредним организацијама, када се административним актом одлучивало о престанку рада предузећа. Данас, без обзира на то који ће орган утврђивати да ли су наступиле околности наведене у чл. 49. Нацрта (а сматрам да то може да буде само надлежни суд), мислим да више не може бити речи о укидању, него о отварању поступка ликвидације или стечаја (који под одређеним условима може да буде и прекинут).

Не видим разлог због којег би се у наведеној одредби говорило о „укидању, а не о престанку рада организације удруженог рада.

На крају морам да напоменем да је то по мом мишљењу штета што Нацрт Устава СФРЈ који је објављен и дат на јавну дискусију није био пропраћен у извесним (макар кратким) образложењем редактора. Врло је вероватно да би на тај начин било омогућено боље разумевање појединих одредаба Нацрта, па би можда отклонило и неке примедбе и сугестије које могу потицати и из неразумевања или непрецизности формулација употребљених у Нацрту.