

ОДРЕДБЕ ИЗ ОБЛАСТИ РАДА И МЕЂУСОБНИХ ОДНОСА РАДНИКА У УДРУЖЕНОМ РАДУ У НАЦРТУ УСТАВА СР СРБИЈЕ

Нацрт устава СР Србије садржи извешан број одредаба о раду и положају радног човека на раду и по основу рада, о правима, обавезама и одговорности из међусобних односа радника у удруженом раду, односно из радних односа осталих радника, као што су норме о друштвено-економском положају човека у удруженом раду, о самосталном личном раду средствима у својини грађана са правом коришћења допунског рада других лица, а самоуправном споразуму и друштвеном договору, о слободама, дужностима и одговорностима човека и грађана, где долазе норме о праву на рад, слободи рада, о праву на ограничено радно време, о одморима, о општој и посебној заштити на раду, о праву на социјално осигурање. Сва ова и још друга права од којих су нека класична и општа права радника у радном односу, дата су само начелно и оквирно, што значи да представљају уставну основу за даљу разраду законима и другим општим актима, самоуправним споразумима и друштвеним договорима.

Поводом ових одредаба у Нацрту могу се поставити извесна питања и тражити одређена објашњења, учинити извесне опште и посебне опсервације и дати сугестије или предлоге како би оне могле да се поставе у Уставу и да изгледа њихова садржина и физиономија. При томе, мислимо да посебну пажњу заслужују питања која су начелнијег значаја.

I

Такво једно питање које ћемо овде изнети у општим цртама, односи се на јединство радних људи по основу рада. То питање није се постављало до доношења Закона о међусобним односима радника у удруженом раду од 13. IV 1973. год. („Службени лист СФРЈ”, бр. 22/73). Напротив, Устав СФРЈ и Основни закон о радним односима прокламовали су начело јединствености радних односа, тј. јединство у основи друштвено-економског и радноправног положаја радника, без обзира где раде. Наиме, Основни закон о радним односима био је потврдио даљу тенденцију ка унификацији нашег радног законодавства у том смислу што су одредбе овог Закона важиле и за раднике запослене у државним органима, ако посебним законом није било друкчије одређено (чл. 18).

На тај начин, овим Законом и другим прописима била је у основи изражена јединственост положаја свих радних људи било да раде у радним организацијама или у државним органима и удружењима, што је одговарало начелним поставкама о јединственом друштвено-економском положају и улози радног човека као јединог носиоца друштвеног рада и управљања друштвеним пословима (Уводни део — Основна начела — II и чл. 9. Устава СФРЈ).

Међутим, Закон о међусобним односима радника у удруженом раду од 1973. године изгледа да полази од друге поставке: он предвиђа да се посебним законом уређују права и обавезе радника у радним заједницама савезних органа и организација, односно за раднике у републичким и покрајинским органима и организацијама — републичким односно покрајинским прописима, сходно одредбама Закона о међусобним односима радника у удруженом раду (чл. 69, став 4). Слично важи и за још неке друге категорије радника: у радним заједницама организација пословног удружења, привредним коморама и другим општим асоцијацијама удруженог рада, самоуправним интересним заједницама и њиховим асоцијацијама, и другим организацијама и заједницама, с тим што права и обавезе из удруженог рада радници у радним заједницама уређују самоуправним споразумима о међусобним односима у удруженом раду (чл. 69, став 1—3). Међутим, што се тиче положаја радника у изборним звањима, односно радника које именује или поставља скупштина или њен председник, Председник републике, Председништво СФРЈ или Извршно веће, Закон о међусобним односима радника у удруженом раду примењује се непосредно, ако посебним законом односно одлукама о именовану или постављану није друкчије одређено, што исто важи и за раднике — грађанска лица у оружаним снагама и раднике у органима унутрашњих послова на које се такође примењују одредбе овог закона, ако посебним законом није друкчије одређено (чл. 68).

Као што се види, закон прави разлику између одређених категорија радника, па на једне проширује непосредно примену одредаба овог закона, уз могућност извесног одступања које би било предвиђено посебним законом („ако посебним законом није друкчије одређено“), док за друге категорије радника одређује да се права и обавезе радника уређују и остварују „сходно одредбама овог закона“, односно за раднике у радним заједницама савезних органа и организација уређују посебним савезним законом (за републичке органе и организације — републичким и покрајинским прописима), „сходно одредбама овог закона“. Најзад, треба навести и чл. 78. поменутог Закона по којем се до доношења посебних закона, на раднике у државним органима сходно примењују одредбе чл. 10. до 70, и чл. 79. овог Закона, ако посебним важећим законима није друкчије одређено.

Наведене су ове одредбе из новог Закона о међусобним односима радника у удруженом раду да би се указало на извесна одступања која чини закон у погледу његовог важења за раднике у одређеним звањима и категоријама према ранијим прописима (с напоменом да знатан број одредаба из Основног закона о радним односима важи привремено и

даље), посебно према ранијем важењу основног савезног радног законодавства на раднике у државним органима.

Полазећи од тога да између „примене закона“ и „сходне примене закона“ постоји разлика у погледу важења одређеног закона (у првом случају закон се непосредно и потпуно примењује, а у другом — посредно и то тако да се поједине његове одредбе подешавају и усклађују са циљевима, задацима и потребама одређених организација и заједница, као и са природом и карактером звања, радног места или послова), нама се чини да би више одговарало начелу о основној јединствености друштвено-економског положаја радних људи и отуда јединствености основних права и обавеза радника у раду и по основу рада које истиче Устав, да се закон који уређује та права и обавезе непосредно примењује на све радне људе, па и на раднике у органима и организацијама (као што је то предвиђао Основни закон о радним односима), а да се могућа одступања, којима се не би дирало у ова основна права и обавезе, предвиђају посебним законом или другим општим актима, односно самоуправним споразумима и друштвеним договорима.

Јасно је да основна јединственост положаја људи по линији рада и њихових основних права и обавеза из односа рада не значи потпуњу јединственост свих правних прописа из области рада и радних односа. Разлике, мање, могу постојати и постоје у правном регулсању појединих питања и односа из ове области за поједине категорије или групе радника, с обзиром на карактер и циљ организације или службе, установе или органа, као и на природу и значај функције, посла или задатка које обављају радници у тим организацијама, установама или органима. Отуда, и правне норме (закони) који регулишу те односе и та питања морају бити израз те специфичности. Тако, нпр., питање пријема или именовање радника у државним органима не може се потпуно исто регулисати као питање ступања на рад радника у удруженом раду, или како закон каже „стицања својства радника у удруженом раду“.

То су разлози који нас наводе на размишљање не би ли требало још једном преиспитати одредбу чл. 31, став 4. Нацрта устава СР Србије, односно истоветну одредбу из чл. 30, став 4. Нацрта устава СФРЈ по којој „права, обавезе и одговорности радника у радним заједницама органа и организација друштвено-политичких заједница уређују се законом — а кад то дозвољава природа делатности органа и организација — и уговором између радне заједнице и тих органа и организација и општим актом радне заједнице“.

Према овом тексту Нацрта устава излазило би да се радноправни положај радника у државном органу уређује посебним законом (евентуално и уговором) и општим актом радне заједнице. Да ли то значи да ће бити потпуно одвојен и посебан закон, као што је био Закон о јавним службеницима од 1957. године, који је делимично био повезан у неким основним питањима и правима са Законом о радним односима из исте године? Према чл. 69. савезног Закона о међусобним односима радника у удруженом раду може се наслутити да би тако било. Али, онда се

поставља питање: да ли би тиме радници у државним органима били у основи у истом друштвено-економском положају као и остали радни људи у удруженом раду и у свом личном раду уопште, што Устав утврђује начелно за све радне људе, без обзира где раде и у ком својству учествују у друштвеноекорисном раду.

У сваком случају, текст чл. 31, став 4. повезан са чл. 284, став 2. тач. 2. Нацрта устава СР Србије (чл. 30, став 4. повезан са чл. 253, став 1. тач. 2. Нацрта устава СФРЈ), није јасан, врло је неодређен и даје могућности за различита тумачења и схватања. Уз то, сматрамо да би требало унети став у самом Нацрту устава (то важи и за Нацрт устава СФРЈ) да радници у радним заједницама органа и организација друштвено-политичких заједница имају у основи исти друштвено-економски положај и у основи иста права и обавезе као и радници у организацијама удруженог рада.

Да закључимо. По нашем мишљењу, могућа су и друга, требало би предвидети одредбу у Нацрту устава СФРЈ да савезни закон уређује на јединствени начин основна права и обавезе радника на раду и по основу рада (права и обавезе из тзв. „радних односа“ и „међусобних односа радника у удруженом раду“), тако да би се овај закон потпуно и непосредно примењивао у пракси. Поред овог закона, постојао би посебан закон за међусобне („радне“) односе радника у удруженом раду, посебан закон за раднике у радним заједницама друштвено-политичких заједница и други још закони и прописи за одређене области рада, организација и заједница. Но, сви ти посебни закони и други прописи били би повезани са савезним законом у основним правима и обавезама радника у раду и по основу рада.

На тај начин, избегла би се „сходна примена“ савезног закона, односно „сходно уређивање“ посебним законом права и обавезе радника у државним органима и организацијама (што чини важећи Закон о међусобним односима радника у удруженом раду — чл. 69, став 4. и чл. 78). „Сходна примена“ или „сходно уређивање“ одређених односа или питања јесу сувише неодређени и широки појмови, те могу стварати или наводити на ситуацију неједнаког положаја радника у основним правима и обавезама по основу рада.

Укратко, основно јединство радних људи по основу рада требало би обезбедити савезним законом у којем би била утврђена основна права и обавезе у раду, као јединствени за све радне људе у земљи и којим би био зајемчен у основи једнак друштвено-економски положај радника без обзира где раде. А посебни закони и други прописи регулисали би само оне специфичности у односима рада и положаја радника које би произлазиле из посебног карактера, значаја и структуре организације и органа, као и особености односа и положаја у којем се налазе радници тих организација и органа. Те специфичности у односима и положају радника свакако да захтевају и друкчије уређивање појединих односа и питања, не дирајући при томе, у основна, јединствена права и обавезе радника.

II

Најзад, неколико речи и на чл. 204. Нацрта устава СР Србије, односно чл. 176. Нацрта устава СФРЈ. Ови чланови текстурелно одговарају чл. 69. садањег Устава СФРЈ.

Још приликом доношења савезног Устава, била је учињена опсервација да је он доста преуско постављен и да у погледу одговорности за штету обухвата само државне органе и организације које врше послове од јавног интереса, а не и радне и друге организације и заједнице у нашем друштвеном уређењу. По нашем схватању, сагласно начелу из Уводног дела Нацрта устава СФРЈ (под II) да неприкосновену основу положаја и улоге човека чини, поред осталог, и поставка о *једнакости* права, дужности и *одговорности* људи у складу са уставношћу и законитошћу, чини се да би чл. 176. Нацрта устава СФРЈ, односно чл. 204. Нацрта устава СР Србије требало тако формулисати да представљају општу норму и начело за одговорност у случају проузроковања штете трећем лицу, било да штету проузрокују радници државног органа и организације која врши послове од јавног интереса, било радници организације удруженог рада или друге самоуправне организације и заједнице. Уосталом, Закон о међусобним односима радника у удруженом раду предвиђа (као што је то предвиђао и Основни закон о радним односима) како одговорност за штету проузроковану основној организацији удруженог рада, тако и трећем лицу (чл. 47—52), па би то уставно требало потврдити као начело које се ближе разрађује законом. Свакако да би овде могли постојати оправдани изузеци у погледу услова и основа одговорности (ти услови и раније и данас нису исти за одговорност према организацији и према трећем лицу) због изузетног друштвеног значаја и природе делатности, функције или службе коју обављају радници.

На крају, да напоменемо да смо извесне сугестије својевремено дали и на текст Амандмана XXIII који уставноправно утврђује самоуправне споразуме и друштвене договоре као нове правне инструменте за уређивање међусобних односа радника у удруженом раду, који одговарају нашем новом самоуправном социјалистичком друштвеном систему и данашњем развоју самоуправног положаја и улоге радних људи у том систему. Текст овог Амандмана пренет је, уз извесне мање измене и допуне, у чл. 125—128. Нацрта устава СР Србије, односно чл. 106—109. Нацрта устава СФРЈ, тако да наш став и сугестије које су биле дате на Амандман XXIII остају и даље, те важе и за текст поменутих чланова Нацрта оба устава (Види: Др А. Балтић, Правна изградња самоуправних споразума и друштвених договора, „Економски институт у Загребу“, Загреб, 1972. год., стр. 33, и сл. и Самоуправни споразуми у области уређивања међусобних односа радника у удруженом раду, „Анали Правног факултета у Београду“, бр. 1—3/72. стр. 63. и сл.).

Др Александар Балтић