

др Влајко Брајић,
редовни професор Правног факултета у Београду

КОНЦЕПТ РАДНОГ ОДНОСА У ОСНОВНОМ ЗАКОНУ О РАДНИМ ОДНОСИМА (1965) И ЊЕГОВ УТИЦАЈ НА ПРАКСУ И ТЕОРИЈУ

У овом чланку је реч о радним односима и теорији радних односа од увођења самоуправљања до најновијих дана. Аутор указује на тзв „негаторско“ схватање радних односа, на решења у законодавству и друга схватања која су била другачија али супротна од „негаторског“. Сва ова проблематика се разматра у оквирима концепције радног односа која је садржана у Закону о радним односима (ЗРО – 1965). Аутор указује на битне елементе еволуције те концепције (Уставни амандмани 1971, Закон о међусобним односима радника у удруженом раду 1973. и Устав од 1974), закључно са концепцијом радних односа садржаном у Закону о удруженом раду 1976. Стручни и теоријски радови су делом (могло би се рећи преовлађујућим) заступали концепцију која је била садржана у законодавству. Но, било је критика па и теоријских схватања, као што су била схватања професора Балтића, која су била на завидном теоријском нивоу и утемељена на неким савременим светским решењима или на адекватном тражењу решења.

Кључне речи: Радни однос. – Негаторска теорија. – Законодавство.

1. Увод

Промене које се врше у области радних односа и њихова новија историја у Југославији намећу потребу анализе развитка радних односа и теорије у овој области. Посебно је значајно извршити анализу за период од 1950. године до данас. Но, та анализа не би била потпуна без изучавања претходног периода – како оног после другог светског рата, тако и пре њега. Та анализа захтева доста времена и простора и читав тим истраживача. Због тога ће овом приликом бити речи само о једном сегменту целокупне проблематике – о концепту радног односа у Основном закону о радним односима (1965) – Службени лист СФРЈ, бр. 17/1965. Разлог избора ове теме (сегмента) јесте у томе што је овај Закон донет након једне и по деценије од увођења самоуправљања у току које су чињени напори да се изгради самоуправни систем и који је завршен доношењем Устава 1963. године. У току тог периода су вођене јавне, стручне и научне расправе о радном односу у којима су заступана врло опрезна схватања⁽¹⁾. Потреба да се обликује систем и конкретизује у радним односима довела је до реализације концепта који је негирао постојање радних односа. Тај концепт је садржан у Закону о радним односима из 1965. (ОЗРО).

(1) Др А. Балтић, др М. Деспотовић, *Основи радног права Југославије*, Београд, 1978, стр. 50 – 66.

Тај концепт, даље развијан и делимично мењан, довео је до концепта Закона о удруженом раду од 1976. (ЗУР) – „Службени лист СФРЈ”, 53/76. Та развојна линија и оспорени концепт ЗУР – а указују на значај концепције ОЗРО (1965).

У поменутих расправама, вођеним од увођења самоуправљања, у погледу радног односа изражена су два основна става: (1) радни однос више не постоји и чак се мора напустити тај термин, тзв. негаторска теорија о радним односима;⁽²⁾ радни однос постоји тамо где постоји самоуправљање радних колектива и да би тако требало да буде⁽³⁾.

Ако се погледа концепција радног односа у ОЗРО (1965), онда се види да су „међусобни односи” које радни људи успостављају у радним организацијама као чланови радне заједнице – концепција која негира радни однос. Та концепција је постала део позитивног права, а имала је и своје заступнике и у стручним расправама. Истакнути теоретичари у области радног права нису били присталице тог схватања. То се нарочито односи на професора Александра Балтића – што се може видети из његових радова.

2. Негаторска и мешовита концепција радног односа

У цитираној одредби члана 1. ОЗРО (1965) садржана је тзв. негаторска одредба о радном односу. Мада преовладава, она се овде преплиће са теоријом радног односа. То се види из неколико чланова Закона почев од члана 3. у коме се каже да радна заједница „одређује радне односе”. Но, овај члан истовремено говори и о удруженом раду. Одредбе које говоре о радном односу садржане су у члановима: 4, 6, 7, 12, 13, 15. Члан 16. Закона, међутим, говори о „односима између радника по основу удруженог рада”. Према члану 27. Закона, радник даном ступања у организацију постаје члан радне заједнице. Постоји, дакле, двојство односа: у радној организацији и радној заједници. Треба, међутим, рећи да иако су сличне одредбе садржане у целом закону – ипак преовлађује радна заједница као „ентитет” и субјекат односа. То нарочито долази до изражаја у тумачењу закона и уобличавању концепције о радној заједници као субјекту који треба да замени радну организацију (предузеће). Та концепција у погледу радних односа такође инсистира на радној заједници као субјекту радних односа. Прво је то била тврдња да се радни однос не заснива са радном организацијом, већ са радном заједницом. Затим је ова концепција, позивањем на ОЗРО (1965) о чланству у радној заједници, касније развила тезу о радним односима међу радницима. Но, та теза – доведена до краја – искључивала је сваки други однос па тиме негирала постојање радног односа.

Већ су поменуте одредбе Закона које говоре о радном односу или бар употребљавају тај термин. На другој страни, један број теоретичара у области радног права, а нарочито професор Балтић, говоре о *радном односу* и указују на теоријске разлоге и реалне односе. Позивају се такође и на одредбе ОЗРО (1965) да би доказали своје тврдње у прилогу концепције о радном односу као реално постојећем и тако оспоравају негаторску концепцију радних односа.

Нарочито је указивано на одредбе које се тичу остваривања права, дужности и одговорности радника и које се везују за радни однос у чл. 123. У члану 133. Закона се на другој страни говори о повременом и привременом раду, говори о радном односу: „радним односима у смислу овог Закона не

(2) Др Б. Перић, *Негаторска теорија о радном односу*, „Годишњак Правног факултета у Сарајеву”, бр. III, 1955, стр. 157-175.

(3) Др Б. Перић, *иста*, стр. 174.

сматра се вршење ...” из чега се види да закон говори о радном односу. То би се можда могло узети као доказ који говори о томе да Закон није напустио концепцију радног односа. Ове одредбе су и биле један ослонац за тврдњу не само да постоји радни однос, већ и да је концепција ОЗРО (1965), концепција реалног постојећег радног односа. Иако је на ово указивано (професор Балтић), било је јасно да је становиште о непостојању радног односа добило превагу па се осим критике, изгледа, није могло учинити ништа више.

3. Радни однос као претходна веза за међусобне односе

ЗРО (1965) говори о ступању на рад и престанку рада, што је у складу са негаторском концепцијом радног односа. У погледу заснивања радног односа, терминологија је варијирала од пријема у радну заједницу преко термина удруживања рада, да би тек ЗУР поново употребио термин заснивања радног односа.

У овом периоду „међусобни односи” радних људи, као замене за радни однос, објашњавани су потребом да се укину административни односи у области радних односа. Ово становиште (и терминологија) требало је да значи да су то односи и концепције које су антисамоуправне. Ова квалификација је била доказ да концепција међусобних односа представља једино исправну концепцију. Друге концепције према том схватању нису прихватљиве. Треба рећи да је то био притисак на заступнике супротног становишта. Оспоравајући такву тезу, професор Балтић указује да су радни односи, односи између два правна субјекта и да се такво гледиште не може изједначити са административним схватањем радног односа⁽⁴⁾. Професор Балтић, заступајући концепцију радног односа као односа између организације и радника, истиче да постоје два битна елемента датих радних односа: (1) улажење радника у радну организацију; (2) инкорпорација радника у радну заједницу радне организације.

Полазећи од уставне одредбе чл. 10. (Устав СФРЈ од 1963) која говори о „међусобним радним односима” и преовлађујуће концепције у ОЗРО (1965) професор Балтић дефинише радни однос у удруженом раду као однос који се успоставља на основу стеченог својства радника, а потом се успостављају међусобни односи радника.

4. Уставни амандмани XXI – XXIII од 1971. године

Према Амандману XXI, основна организација удруженог рада је основни облик удруженог рада. Радници свој рад удружују у том основном облику и успостављају међусобне односе у раду.

На концепцију Уставних амандмана из 1971. године донет је Закон о међусобним односима радника у удруженом раду („Службени лист СФРЈ”, бр. 22/1973). Закон говори о стицању својства радника у удруженом раду и удруживању рада (чл. 10. и чл. 15). Закон говори о обавезама радника у удруженом раду. Закон не говори о престанку радног односа, већ о престанку својства радника у удруженом раду.

Као што се види, концепција ОЗРО (1965) о међусобним односима радника прерасла је у концепцију међусобних односа радника у удруженом раду.

(4) Др А. Балтић, *Радни однос и међусобни односи*, Архив за правне и друштвене науке, бр. 56/1974, стр. 587.

5. Закон о удруженом раду

Концепција радног односа из ОЗРО (1965) и Устава 1963 (Устав се не помиње на првом месту јер би се могло расправљати да ли је концепт ОЗРО у свему доследан Уставу од 1963) ушла је у Устав од 1974. године и Закон о удруженом раду (1976). Закон о удруженом раду је вратио термин радни однос. Радни однос је ЗУР одредио као међусобни однос радника у основној организацији удруженог рада.

ЗУР је, као што се види, преузео основни концепт Уставних амандмана из 1971. године са нешто измењеном терминологијом – и општим називом – радни однос. Концепција, међутим нагиње уговорном односу, али то значи да се она везује за оне предлоге и схватања која су изражена у Тезама за цивилни кодекс из 1970. године⁽⁵⁾.

Уговорни концепт радног односа се види нарочито из одредаба о заснивању и престанку радног односа.

У члану 173. ЗУР – а је прописано да се сматра да је радник засновао радни однос када је дао писмену изјаву да је упознат са самоуправним споразумом о удруживању, самоуправним општим актом којим се уређује радни однос и другим самоуправним општим актима којима се уређују радникове права и обавезе; статутом, и да прихвата права и обавезе садржане у њима. Дикција ове одредбе је таква као да од ове изјаве зависе права и обавезе радника. Но, концепту удруживања рада је био потребан овакав или сличан концепт заснивања радног односа. Практично, међутим, једва да је имао неку функцију.

Ако у току процеса рада дође до измене самоуправног споразума о удруживању, онда су сви радници дужни да се писменом изјавом изјасне о прихватању споразума (пошто је донет). Уколико неки радник не потпише ову изјаву, радни однос му престаје по сили закона, јер без потписане изјаве нема радног односа.

ЗУР је из ранијег концепта (и прописа) преузео концепцију да су радни односи у раду средствима у друштвеној својини мера за друге радне односе. ЗУР у члану 165. одређује да се радни односи који настају у раду средствима у својини грађана уређују у складу са законом. Ови односи су уређивани републичким законом са основним правилом да се за раднике у овим односима обезбеђује у основи исти друштвено–економски положај као и за раднике у удруженом раду. Радни односи у раду друштвеним средствима су преовладавали па су ови други били маргинализовани. Поред тога, они се нису уклапали у концепцију удруженог рада. И код њих се све више инстирало на елементима удруживања.

Но, и овде треба указати да је овакав концепт дат још раније. Тако се из чл. 130 – 132, ОЗРО (1965) види да су радни односи у раду личним средствима (у приватном сектору) уређени тако да се помиње радни однос. Они су, дакле, унифицирани са радним односима у раду средствима у друштвеној својини.

6. Теорија у области радних односа

Потребно је да постоји дистанца за оцену теорије у области радног права у разматраном периоду и у читавом периоду после другог светског рата. Потребно је и много више простора. Чини се, међутим, да је могуће рећи да је теорија у овом времену, у погледу третираних питања, била делом на висини задатка. То се не би могло рећи за збир свега оног што је написано на

(5) Тезе основних и општих одредаба Закона о грађанско – правним односима (Грађанског законика), в. Библиотека Савезне скупштине, Београд, 1970; коло VII, свеска 9.

ову тему. Мора се, међутим, водити рачуна да су о овој теми писали и аутори који се нису бавили теоријом радног права, па чак ни правном теоријом уопште. Ако и када су међусобни радни односи били означени као основна вредност и циљ, предност су имала сва она схватања која су била на том таласу и обрнуто. То је доста поучно и упозоравајуће. Но, истовремено би то морали имати у виду код анализе и оцене. Најбоље што је дато у теорији је оно што је заступао професор Балтић али и други посленици у овој области, што се може видети на основу радова објављених у датим периодима.

За законодавство и праксу у области радних односа је карактеристично да је осцилирала на једном истом путу али често и у месту. Није увек ни у свим сегментима ни теорија избегла такво кретање.

7. Концепција удруженог рада и радни односи

У новије време је под непрекидном критиком концепција ЗУР-а. Та критика се, међутим, креће на нивоу општих исказа. Тешко је тако извући тачне закључке. Оно што је сигурно, јесте да је и та концепција имала понешто што је вредело и пре ЗУР-а али ће бити вредно и после њега. Но, овај исказ би морао бити предмет посебног критичког сагледавања.

У време важења ЗУР-а, колективни уговори су били потиснути, а самоуправни општи акти префорсирани. Сада је обрнуто. Чак се иде на потпуно истискивање самоуправних општих аката што објективно није потребно, а за дати моменат, није ни могуће. Уместо да се бар начелно призна и плурализам аутономних извора радног права, иде се на унифицирање. Опет се иде на најбоље. Делом је то понављање старих грешака и заблуда да се називима и променама све мења набоље.

Из овог кратког текста се кроз назнаке фаза развоја у периоду од четврт века види да концепција радних односа коју везујемо за ЗУР – потиче од раније. Овде је показано да се она може везати за ОЗРО (1965) – па и ранији период. Са појавом „негаторске” концепције радних односа у законодавство су улазили полако елементи те концепције, и то на – и кроз изградњу концепције предузећа. Но, без обзира на ово, на теорији је крупан задатак не само да анализира прошлост већ и да буде одговорна и у садашњости.

У члану 9. и 10. Устава од 1963. године дат је концепт самоуправљања и радних односа. Пошто је члан 10. прописивао да „радни људи у радној организацији успостављају као чланови радне заједнице, међусобне радне односе”, ово правило је било основ за концепцију радних односа као међусобних односа у ОЗРО (1965). Међутим, када се одредбе члана 10. узму у однос са одредбама члана 9. и другим одредбама, могуће је и друго тумачење поменуте одредбе. Наиме, из цитиране одредбе се види да се о међусобним радним односима „говори” као односима које успостављају чланови радне заједнице” – тј. они који су засновали радни однос. То значи да се ови односи не тичу свих димензија радног односа, а нарочито не и заснивања радног односа. У прилог оваквом ставу говоре и одредбе члана 9. Устава. Поред осталог, треба рећи да је самоуправљање не само колективно већ и индивидуално право. Кратко речено – и концепција радног односа је могла или морала бити дата у одговарајућој равнотежи индивидуалних и колективних права и односа. Догидило се, међутим, да је концепција међусобних (радних) односа постављена другачије: (1) појам међусобних односа је проширен на све димензије радног односа (и заснивање радног односа је замењено ступањем на рад и касније удруживањем); (2) колективитет је, кроз концепт међусобних односа, стављен изнад појединца. Последица је била, дакле, поремећај елемената колективних и индивидуалних радних односа. Радник је у овој концепцији видљив само као члан радне заједнице (колективитета), а губи се као поједи-

нац. Овакво нормирање је било праћено расправама и концепцијама које су водиле негирању радног односа. Као што се види, иако се концепција ОЗРО (1965) заснива на Уставу од 1963, могућа су и другачија тумачења те концепције. Због тога је овде и разматрана концепција ОЗРО (1965), а не концепција Устава од 1963. године. Концепција овог Устава заслужује посебну анализу у области радних односа.

(Примљено 15. 12. 1990)

*Dr Vlado Brajić,
Professor of the Faculty of Law in Belgrade*

THE CONCEPT OF LABOUR RELATIONSHIP IN THE BASIC LAW ON LABOUR RELATIONS OF 1965 AND ITS INFLUENCE IN PRACTICE AND THEORY

Summary

The subject-matter of this article is the development of labour relations in Yugoslavia in the period since the enactment of the Basic Law on Labour Relations (1965), including its application and influence. This period and that Law are significant since this was the time of coming to expression of the conception of labour relations which was subsequently realized in the Law on Associated Labour (1976). According to it, the workers entered into mutual labour relationships within the basic organisation - the relations in the sphere of associated labour. Treated here are so-called negating theory of labour relationship, as well as corresponding challenges. While pointing at arguments in favour of the negating theory and especially ones putting into effect that theory, the author emphasizes theoretical standpoint of professor Baltić, namely: mutual labour relationships presuppose a preliminary connection, which means also establishing a labour relationship. The author points out to the fact that so-called negating conception of labour relationship became dominant and resulted, through several variants, to the conception of labour relationships as mutual relations of workers, which found its expression in the Law on Associated Labour (1976). The author also emphasizes that this Law and the associated labour became a form for all labour relations, including the ones in the sphere of work with privately owned means of citizens (individuals). This situation lasted until the enactment of the Law on Basic Rights in the Sphere of Labour Relations.

In spite of obvious failures and weaknesses of the conception of associated labour, it is necessary today to take into consideration earlier criticism of that conception, including shortcomings in practice and corresponding negative results.

Key words: *Labour relationship.- Negating theory.- Legislation in the sphere of labour relations.*

Vlajko Brajić,

Professeur à la Faculté de Droit de Belgrade

LE CONCEPT DU RAPPORT DU TRAVAIL DANS LA LOI FONDAMENTALE SUR LES RAPPORTS DE TRAVAIL DE 1965 ET SON IMPACT SUR LA PRATIQUE ET LA THEORIE

Résumé

Le présent travail est consacré au développement des rapports de travail en Yougoslavie au cours d'une période limitée, depuis la promulgation, l'application et l'influence de la Loi fondamentale sur les rapports de travail (1965). L'importance de cette période et de cette loi réside dans le fait qu'y a été exprimé le concept des rapports de travail réalisés plus tard dans la Loi sur le travail associé de 1976. Cela a été un concept de rapports mutuels de travail dans le travail associé - de rapports mutuels des ouvriers dans l'organisation de base (le travail des ouvriers dans le travail associé). L'auteur se penche ensuite sur la théorie „de négation” du rapport de travail et sur sa contestation (comme arguments en faveur de ce concept). Dégageant les arguments en faveur de la théorie de „négation” et notamment les arguments qui réalisent cette théorie, l'auteur souligne la position théorique soutenue par le professeur Baltić, à savoir que les rapports de travail mutuels impliquent un lien préalable - ce qui signifie l'instauration du rapport de travail. L'auteur souligne que le concept de „negation” du rapport de travail l'a emporté et qu'à travers plusieurs variantes, il a abouti au concept des rapports de travail comme rapports mutuels des ouvriers, contenu dans la Loi sur le travail associé (1976). L'auteur souligne que la Loi sur le travail associé et le travail associé ont été le modèle pour tous les rapports de travail, même ceux dans le domaine du travail avec les moyens appartenant aux citoyens (propriété privée), jusqu'à la promulgation de la Loi sur les droits élémentaires découlant du rapport de travail. En dépit des lacunes évidentes et des faiblesses du concept du travail associé, il faut tenir compte aujourd'hui des critiques de ce concept, de ses faiblesses globales, mais aussi de ses résultats.

Mots clés: *Rapport de travail. - Théorie de négation. - Législation.*