

АНАЛИ

ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА У БЕОГРАДУ

АПФ, Година XLI, Београд, бр. 3-4, мај-август 1993, стр. 243-484

UDK 34/35

YU-ISSN 0003-2565

ЧЛАНЦИ

UDK - 349.2+331.109.32
Изворни научни рад

др Марија М. Тороман,
научни саветник Института за упоредно право у Београду

ЗАКОНСКО РЕГУЛИСАЊЕ ПРАВА НА ШТРАЈК

Полазећи од тога да је право на штрајк као једно од синдикалних права имало различит историјски развој зависно од различитог друштвеног уређења појединих земаља, аутор у овом чланку указује на то да је и став законодавца у појединим земљама према признању и регулисању права на штрајк био различит. Приликом анализе законодавства о овом праву, он посебну пажњу посвећује основним питањима која се тичу права на штрајк, као што су: одређивање појма права на штрајк, општи и посебни услови за остваривање овога права, права радника који учествују у штрајку, обавезе послодавца у случају штрајка, престанак штрајка и санкције за непоштовање правила о решавању радних спорова. Разматрање ових питања засновано је на детаљној анализи законодавства већег броја земаља (Белгије, Финске, Француске, Грчке, Италије, Малте, Мађарске, Норвешке, СР Немачке, Португалије, Уругваја). На основу таквих аналитичких разматрања, аутор закључује да би право на штрајк као једно од специфичних права загарантованих уставом, требало регулисати посебним законом који би садржао одредбе о свим основним питањима која се постављају у вези са штрајком.

Кључне речи: *Штрајк - Услови. - Законодавство. - Послодавац. - Радник.*

Право на штрајк је, као што је познато, право радника да привремено обустави извршење својих радних обавеза у циљу угрожавања економских интереса послодавца и тако изврши притисак на њега да прихвати економске и социјалне интересе радника приликом остваривања њихових права из радног односа.

У периоду еманципације радног односа као посебног облика друштвених односа, што се догодило у периоду индустријске револуције и стварања грађанског друштва, штрајк се сматрао кривичним делом.

Као кривично дело штрајк је био предмет регулисања и санкционисања у оквиру кривичног права све до друге половине XIX века, када је у низу европских земаља напуштена концепција кривичноправне забране штрајка (1).

Међутим, напуштање ове концепције није одмах резултирало признавањем радницима права на штрајк, већ је правно регулисање штрајка прошло кроз две фазе. У првој фази радницима је била призната тзв. "слобода штрајка", што је значило изузимање штрајка из кривичноправне забране и санкционисања. У таквим условима учествовање радника у штрајку представљало је повреду уговора о раду, што је имало за последицу примену грађанскоправних санкција, од којих је најчешћа и најтежа била раскид уговора од стране послодавца и давање отказа раднику.

Тако у другој фази долази до изражаја концепција штрајка као права радника због чијег стварања радници не смеју трпети штетне последице. У таквим условима знатно се ограничава могућност примене и грађанскоправних последица на учеснике штрајка. А то значи да се штрајк штити и од интервенције државе кроз прилично правно санкционисање штрајка и од самовоље послодавца кроз могућност злоупотребе права на раскид уговора о раду.

Признавањем радницима права на штрајк концепција о значају колективних односа у области рада долази до пуног изражаја. А то је имало за последице да колективно преговарање и регулисање радних односа постане основа на којој држава правно уређује и гарантује право на штрајк као један од облика колективне акције радника. Осим тога, кроз право на штрајк манифестује се право на синдикално удруживање и стварање струковних синдиката радника, с једне, и послодаваца, с друге стране.

С обзиром на то да је право на штрајк као једно од синдикалних права имало различити историјски развој зависно од различитог друштвеног уређења појединих земаља, и став законодавца у појединим земаљама према признању и регулисању права на штрајк био је различит. Јер, мада је у другој половини XIX и почетком XX века готово у свим земаљама признато радницима право на штрајк, начин и обим његовог остваривања били су различито регулисани.

Тако се у већем броју законодавстава право на штрајк помиње у оквиру законских текстова који регулишу политичка права грађана, односно заштиту јавног реда и поретка. То је, на пример, случај у Белгији, Италији, Савезној Републици Немачкој.

У законодавству *Белгије* право на штрајк помиње се у оквиру Закона о укидању кривичног дела удруживања од 31. маја 1866. године и Закона о укидању кривичног дела повреде слободе рада од 24. маја 1921. године. Међутим, детаљније одредбе о штрајку налазе се данас у Закону о јавном реду и миру од 19. августа 1948. године.

Право на штрајк у законодавству *Италије* готово да се и не помиње, осим у оквиру кривичног законодавства, где се штрајк дуго сматрао кривичним делом усмереним против слободе рада. Тек у периоду од 1943. до 1948. године штрајк се трансформисао из кривичног дела у

(1) Концепција забрана штрајка напуштена је најраније у Француској (1864. године), затим у Немачкој 1869, у Енглеској 1875. и у Италији 1889. године

право на штрајк. Ову ситуацију потврдио је и италијански Уставни суд својом одлуком од 5. маја 1960. године, позивајући се на одговарајућу одредбу устава. Међутим, поједина питања везана за право на штрајк налазила су се и налазе своја решења у области правне и судске праксе.

У законодавству Савезне Републике Немачке право на штрајк није непосредно регулисано, већ је то учињено на посредан начин. Наиме, мада основни закон о слободи удруживања не укључује уставну заштиту права на штрајк, оно је, ипак, изведено из овог Закона који утврђује право на слободан развој личности. Иначе, право на штрајк регулише се на основу принципа који су усвојени у правној теорији и потврђени у судској пракси на основу одлуке коју је 28. јануара 1955. године донело Специјално веће Савезног суда.

За разлику од ових, у неким законодавствима новијег датума право на штрајк се помиње и регулише у оквиру законских текстова који се односе на материју радних спорова и заштите синдикалних слобода. Тако је, на пример, поступљено у Финској, Грчкој, на Малти и у Норвешкој.

Право на штрајк у *Финској* помиње се у оквиру Закона о поравнању у области радних спорова од 27. јула 1962. године (2). При томе, овај закон се ограничава само на прописивање услова под којима се може допустити обустава рада, не називајући то и правом радника. То је и разумљиво с обзиром на то да је нагласак овог Закона на радним споровима и њиховом поравнању.

У законодавству *Грчке* право на штрајк се помиње у оквиру Закона о струковним удружењима и савезима и о заштити синдикалне слобода од 29. маја 1976. године (3). У одељку IX овог закона налазе се одредбе које предвиђају штрајк и обуставу рада као право радника и детаљно регулишу начин овога права, прописујући услове под којима се оно може остваривати, предузимање заштитних мера у току штрајка, као и последице учествовања у штрајку.

Право на штрајк на *Малти* помиње се у оквиру Закона о измени Уредбе о синдикатима и радним споровима од 1945. године и Закона о поравнању и арбитражи са новим одредбама о струковним односима и окончању међусобних спорова од 29. јула 1976. године (4). Овај закон, који врло детаљно регулише питање решавања радних спорова и надлежности за то, садржи једну једину одредбу која се тиче допуштености штрајка у случају када дође до спора између послодавца и радника у току рада.

У законодавству *Норвешке* право на штрајк се помиње у оквиру Закона о измени Закона о радним споровима у државним службама од 18. јула 1958. године, који је донет 19. јуна 1969. године (5). У оквиру поглавља V овог закона, који регулише раскидање колективних уговора и прекиде рада, одређује се појам штрајка и прописују услови под

(2) Закон о поравнању у области радних спорова од 27. јула 1962. године; Suomen Asetuskokoelma - Finlands Forfattningssamling, 1962, No 420, p. 840.

(3) Закон о струковним удружењима и савезима и о заштити синдикалних слобода од 29. маја 1976. године; Efimeris tis Kyvernisecs, 1976, No 129, p. 867.

(4) Закон о поравнању и арбитражи у области струковних односа и радних спорова од 29. јула 1976. године; Government Gazette, 1976, No 13247, p. A 774.

(5) Закон о радним споровима од 18. јула 1958. године и Закон о заштити запослених радника од 19. јуна 1969. године; Norsk Lovtidend, 1969, No 19, p. 832.

којима је штрајк допуштен, као и права радника који су учествовали у штрајку.

Када је реч о законодавствима која праву на штрајк посвећују одређену пажњу у оквиру законских текстова који регулишу неку материју из области радних односа, као што су поменути текстови о радним споровима, занимљиво је законодавство Шпаније, које је специфично како у погледу прописа у оквиру кога се уређује право на штрајк и места које се овом питању даје у овом пропису, тако и у погледу начина регулисања и броја одредаба посвећених праву на штрајк.

Наиме, за разлику од поменутих законодавстава, законодавство *Шпаније* не уређује право на штрајк у оквиру Закона, него у оквиру Уредбе са законском снагом. То је Краљевска уредба са законском снагом о радним односима од 4. марта 1977. године (6). Занимљиво је да је први део ове уредбе посвећен праву на штрајк, а тек друга два дела колективним радним споровима и колективним уговорима. У оквиру 16 одредаба о штрајку, које су систематизоване у три главе ове уредбе, регулишу се основна питања права на штрајк, услови под којима у случају штрајка послодавци могу затворити фабрике и отпустити радника, као и санкције за прекршај одредаба о штрајковима и затварању фабрика.

Међутим, нека законодавства о штрајку предвиђају и регулишу право на штрајк путем посебних закона, који садрже решења за основна питања везана за одржавање штрајкова у појединим земљама. То је, на пример, случај у Португалији, Уругвају и 1989. године у Мађарској - први пут у једној социјалистичкој земљи.

Право на штрајк у *Португалији* регулише се Законом о праву на штрајк од 26. августа 1977. године (7). Овај закон садржи 17 одредаба у оквиру којих се регулишу основна питања која се могу поставити приликом организовања и остваривања права на штрајк. При томе, нарочита пажња је посвећена доношењу одлуке о ступању у штрајк и обавезама организатора штрајка да обезбеде функционисање делатности од виталног значаја.

У законодавству *Уругваја* право на штрајк регулисано је Законом о праву на штрајк радника у приватном сектору од 15. марта 1984. године (8). Закон садржи 23 одредбе које доста детаљно уређују основна питања права на штрајк, а нарочито поступак мирења и објављивања штрајка, као и формирања арбитраже која одлучује о прекиду штрајка.

Право на штрајк у *Мађарској* регулисано је Законом о праву на обуставу рада од 15. марта 1989. године (9). Овај закон садржи само 7 обимнијих одредаба, у оквиру којих је нарочита пажња посвећена случајевима у којима се штрајк сматра незаконитим, односно случајевима у којима је право на штрајк ограничено или, чак, недопуштено. У томе је једна од специфичности мађарског Закона о обустави рада у поређењу

(6) Краљевска уредба са законском снагом о радним односима од 4. марта 1977. године; Boletín Oficial del Estado, 1977, No 58, p. 5464.

(7) Закон о праву на штрајк, од 26. августа 1977; Diario de Republica, 1977, No 197, p. 2061.

(8) Закон о праву на штрајк у приватном сектору од 15. марта 1984. године; Diario Oficial, 1984, No 21701. P. A 18.

(9) Закон о праву на обуставу рада од 15. марта 1989. године; State Office for Labour and Wages, 1989.

са одговарајућим текстовима до сада поменутих земаља у којима се ово питање регулише са мање појединости.

Међутим, када је реч о специфичностима, може се рећи да законодавство *Француске* о праву на штрајк заслужује посебну пажњу, како с обзиром на прописе у којима је регулисано ово право, тако и с обзиром на начин његовог регулисања. Наиме, сагласно принципу да штрајк није чињеница која се толерише, него право признато француским грађанима Уставом из 1946. године, у Француској је најпре био донет посебан Закон о неким облицима штрајка у јавним службама 31. јула 1963. године (10), па је овај, нешто измењени, текст укључен у оквиру Пете књиге новог пречишћеног текста француског Законика о раду од 28. јануара 1981. године (11). Право на штрајк овде се помиње и регулише као једно од средстава за решавање колективних радних спорова, при чему се нарочита пажња поклања поступку мирења, посредовања и арбитражном поступку одлучивања о престанку штрајка после постигнутог поравнања између радника и послодавца.

Иначе, као што примећује проф. Кошутић у својој књизи о колективним преговорима и праву на штрајк (12), једна од значајнијих специфичности права на штрајк у француском праву је да учешће синдиката није неопходно у организовању штрајка, па га могу организовати и сами радници у предузећу, без обзира на то да ли они представљају мањину или већину у односу на раднике који се противе штрајку. А с обзиром на то да синдикат није неопходни организатор штрајка, у француском праву допуштен је и тзв. дивљи штрајк, као и други облици штрајка: штрајк изненађења, застој у раду, делимитични штрајк, кружни штрајк, штрајк националног протеста, штрајк солидарности, политички штрајк, штрајк уз окупацију фабрике. Основни услов за допуштеноост свих ових облика штрајка је да су они усмерени на остваривање захтева одређене струке у области радних односа и да нису праћени употребом недозвољених средстава, посебно према нештрајкачима. Међутим, ваља напоменути и то да ови облици штрајка нису предвиђени ни регулисани поменутиим законским текстовима, него су резултат ширег тумачења ових текстова приликом њихове примене у пракси.

Без обзира на различитости које постоје у погледу законског регулисања права на штрајк у појединим земљама, када је реч о овом праву као предмету регулисања у оквиру посебног законског текста, не могу се мимоићи следећа питања која су и основна у овој материји, а то су: појам права на штрајк, елементи незаконитог штрајка, општи услови остваривања права на штрајк, посебни услови штрајка за одређене делатности, права радника учесника у штрајку, обавезе послодавца, престанак штрајка и санкције. Разумљиво је да, с обзиром на различита друштвена уређења, начин решавања ових питања није исти у законодавству појединих земаља, нити им је поклоњен приближно исти

(10) Закон о неким облицима штрајка у јавним службама од 31. јула 1963. године; *Journal officiel*, 1963, No 180, p. 7156.

(11) Законик о раду од 28. јануара 1981. године са интегралним текстом Закона о неким облицима штрајка у јавним службама; *Journal officiel*, 1981, No 24, p. 370.

(12) Б. Кошутић, *Колективни преговори, право на штрајк и Lock-out у савременим капиталистичким државама*, "Савремена администрација", Београд, 1987, стр. 107-111.

степен пажње. Међутим, поједини елементи за њихово решавање могу се наћи у сваком од поменутих законодавстава која се тичу радних спорова (финско, грчко, малтешко, норвешко законодавство) и радних односа уопште (шпанско и делимично француско законодавство), а нарочито у законодавствима која право на штрајк регулишу посебним законима (португалско, уругвајско, мађарско и делимично француско законодавство).

1. *Појам права на штрајк.* Појам права на штрајк обухвата основне елементе штрајка који произлазе из правних схватања о штрајку у одређеној земљи и њене законске регулативе. С обзиром на различитости које у том погледу постоје међу појединим земљама, различит је и приступ одређивању појма штрајка приликом законског регулисања права на штрајк. Наиме, у већини поменутих земаља и њихових законодавстава појам права на штрајк није непосредно и изрично предвиђен у оквиру прописа којима се регулише остваривање овога права. Само грчко, норвешко и уругвајско законодавство о штрајку садрже и дефиницију права на штрајк, док мађарски Закон о праву на обуставу рада даје елементе на основу којих се може утврдити појам овога права.

Тако, према грчком закону, штрајк је право најамних радника о коме одлучују струковна удружења и савези који су основани и раде на основу закона, а који имају за циљ заштиту и унапређење интереса радника. Међутим, забрањен је сваки штрајк објављен супротно одредбама које прописују начин решавања колективних радних спорова (13). Норвешки Закон о радним споровима садржи нешто сажетију дефиницију штрајка, према којој се под штрајком подразумева потпуни или делимични прекид рада, који су започели радници у складу са уговором, односно колективним уговором у циљу очувања и заштите интереса радника (14). Према уругвајском закону, штрајк је синдикално право сагласно циљу струковног карактера, а значи договорени колективни прекид рада уз напуштање радног места, који се односи на све раднике у једном предузећу или области делатности (15). Мађарски закон о праву на обуставу рада нешто друкчије одређује појам овога права у том смислу што то није учињено у класичном облику дефиниције права на штрајк, односно на обуставу рада, него указивањем на елементе који одређују појам законите обуставе рада. При томе, учешће у обустави рада је добровољно, а против радника који учествују у таквој обустави не могу се предузимати принудне мере у циљу окончања обуставе рада. Специфичност мађарског законодавства о праву на штрајк је та што се прописује обавеза послодавца да учествује у остваривању права на обуставу рада (16).

Законодавство осталих поменутих земаља у овој студији предвиђа право на штрајк као једно од уставних права радника, помиње принципе на којима се оно заснива, али не садржи и посебне одредбе у оквиру којих би била дата и дефиниција овога права.

(13) Чл. 32. Закона о струковним удружењима и савезима и о заштити синдикалне слободе од 1976. године.

(14) Чл. 21, ст. 1. Закона о радним споровима у државним службама од 1958. године.

(15) Чл. 1. Закона о праву на штрајк радника у приватном сектору од 1984. године.

(16) Чл. 1. Закона о праву на обуставу рада од 1989. године.

2. *Општи услови остваривања права на штрајк.* Под општим условима остваривања права на штрајк подразумевају се они услови који треба да буду испуњени у сваком случају, без обзира на струку и врсту делатности у оквиру које се штрајк организује. Општи услови представљају, у ствари, минимум услова које треба испунити да би могло бити речи о допуштеном, законитом штрајку.

За разлику од појма права на штрајк, који у већини законодавстава није непосредно и изрично предвиђен у оквиру прописа којима се регулише остваривање овога права, општи услови за његово остваривање предмет су законског регулисања у већини законодавстава која се тичу ове материје. Истина, начин регулисање и обим у коме се то чини нису исти у том смислу што нека од поменутих законодавстава (грчко, француско, португалско, шпанско, уругвајско) детаљније предвиђају опште услове за вршење права на штрајк, док друга законодавства (финско, норвешко, мађарско) изрично предвиђају само неке од услова за остваривање овога права, и то у оквиру општих одредаба које се тичу радних спорова. Међутим, оно што је заједничко и једним и другим законодавствима која регулишу остваривање права на штрајк, јесте то да, приликом прописивања услова за то, нарочиту пажњу поклањају мирењу као једном од општих услова, односно предуслова за вршење права на штрајк.

Полазећи од тога и дајући првенство мирном решавању колективних радних спорова, грчки Закон о струковним удружењима и савезима и заштити синдикалне слободе прописује да се штрајк не може организовати пре но што се најави (17). На сличан начин, само нешто детаљније, француски Закон о разним облицима штрајка предвиђа да штрајку, односно обустави рада мора да претходи пријава, која треба да садржи разлоге за штрајк и назнаку места, датума и часа почетка као и трајање најављеног штрајка (18). Португалски Закон о праву на штрајк садржи прилично детаљне одредбе о остваривању овога права у условима који треба да буду испуњени за одржавање штрајка, од којих је један најави штрајка бар 48 сати пре његовог почетка (19). Међутим, нарочито детаљне одредбе о општим условима штрајка налазе су у шпанској Краљевској уредби о радним односима, која, између осталог, прописује да се о свакој најави штрајка, без обзира на њен домет, на сваком радном месту мора донети изрична одлука коју доносе радници преко својих представника. Та најави треба да садржи, поред разлога за штрајк и места и времена његовог одржавања, и састав штрајкачког одбора (20). За разлику од ових врло детаљних одредаба шпанског законодавства, одредбе уругвајског Закона о праву на штрајк знатно су уже у погледу могућности и услова за остваривање овога права. Наиме, овде су општи услови концентрисани, углавном, на поступак мирења, састав арбитражног суда, као и на предузимање мера да приликом одржавања штрајка не наступе штетне последице (21). Садржина ових

(17) Чл. 36. Закона о струковним удружењима и заштити синдикалне слободе од 1976. године.

(18) Чл. 521. Законика о раду од 1981. године са интегралним текстом Закона о облицима штрајка.

(19) Чл. 2 - 5. Закона о праву на штрајк од 1977. године.

(20) Чл. 3, 5, 6. и 8. Краљевске уредбе о радним односима од 1977. године.

одредаба указује на то да се уругвајско законодавство о правима на штрајк налази негде између законодавстава која садрже детаљне одредбе о општим условима за остваривање права на штрајк и оних која предвиђају само неке од ових услова, што је случај у финском, норвешком и мађарском законодавству.

Тако, фински Закон о поравнању (мирењу) у области радних односа сву пажњу посвећује поступку мирења као једином начину решавања радних спорова између радника и послодаваца, а не као једном од општих услова за остваривање права на штрајк. Зато се овај поступак квалитативно разликује од мирења као једног од услова за остваривање овога права. Наиме, мирење се обавља пред државним органом, тзв. народним представништвом (22). На сличан начин мађарски Закон о праву на обуставу рада регулише питање радних спорова путем обуставе рада. Наиме, прокламује право радника да, под условима утврђеним овим законом, обуставе рад у циљу заштите својих економских и социјалних интереса. На основу овог закона послодавци и послопримци дужни су да сарађују у остваривању права на обуставу рада, док синдикат има право да иницира штрајк солидарности (23). Најзад, и норвешки Закон о радним споровима предвиђа установу државног миритеља. Међутим, док је функција државног посредника у финском законодавству готово искључиво везана за решавање радних спорова у циљу ограничавања примене обуставе рада, у норвешком законодавству државни миритељ је првенствено позван да посредује приликом закључивања колективних уговора у оквиру којих је предвиђен и начин решавања радних спорова (24). Зато поменути закон садржи врло оскудне одредбе о праву радника на обуставу рада, односно о условима под којима се ово право може остваривати (25). Може се рећи да су услови за остваривање права на штрајк у Норвешкој сужени до те мере да веома ограничавају примену овог права. Малтешки Закон о мирењу и арбитражи отишао је знатно даље. Наиме, овај закон, који врло детаљно прописује поступак решавања радних спорова било путем мирења, било пред судом за радне спорове, садржи једну једину одредбу о допуштеним штрајка, према којој ће се сматрати допуштеним онај штрајк који је покренут мирним убеђивањем радника да се уздрже од рада (26).

3. *Посебни услови штрајка за одређене делатности.* Када је реч о посебним условима штрајка за одређене делатности, претпоставља се да су и у оквиру ових делатности испуњени општи услови за остваривање права на штрајк. Наиме, посебни услови су само допуна минимуму услова који морају постојати у сваком случају да би се штрајк могао сматрати допуштеним и законитим. Ови услови су предвиђени за остваривање права на штрајк само у оквиру оних делатности које су од виталног значаја за задовољавање основних друштвених потреба и у којима би штрајк могао да угрози јавни ред и поредак. А то су, као што

(21) Чл. 4, 6, 8, 10, 16. и 17. Закона о праву на штрајк од 1984. године.

(22) §§ 7, 9. и 19. Закона о поравнању у области радних спорова од 1962. године.

(23) Чл. 1, 2. и 4. Закона о праву на обуставу рада од 1989. године.

(24) §§20. и 22. Закона о радним споровима од 1958. године.

(25) Чл. 14. истог закона од 1958. године.

(26) Чл. 19. Закона о мирењу и арбитражи од 1976. године.

је познато, саобраћај и везе, комуналне делатности, здравствене услуге, производња и снабдевање неопходним животним намирницама и сл.

Посебни услови за остваривање права на штрајк предмет су законског регулисања углавном у оним земљама у којима се штрајк сматра правом, а не само допуштеним средством притиска за решавање колективних радних спорова. Зато је разумљиво што у законодавству земаља у којима то није случај, односно у којима је остваривање овога права сведено у уже оквири и не постоје одредбе које би предвиђале и посебне услове за остваривање права на штрајк (малтешко, норвешко и уругвајско законодавство). Међутим, и законодавство земаља у којима је право на штрајк регулисано тако да допушта могућност своје шире примене, начин његовог регулисања није исти. Наиме, осим и грчког и португалског законодавства која садрже врло детаљне одредбе о посебним условима за остваривање права на штрајк у делатностима од виталног значаја за становништво, при чему су таксативно и наведене те делатности - већина законодавстава прописује посебне услове за остваривање овога права у поменутих делатностима у оквиру уопште није редигованих одредаба.

Тако, на пример, у оквиру француског Законика о раду прописано је само то да се одредбе Закона о неким облицима штрајка у јавним службама примењују на грађанска лица у државној служби и особље предузећа у случајевима када су ти државни органи и предузећа носиоци јавних служби, при чему се не помиње ни врста делатности коју они обављају, ни посебни услови за остваривање права на штрајк, него је довољно испуњење само општих услова (27). Међутим, фински Закон о поравнању (мирењу) у том погледу је нешто одређенији када предвиђа поопштрење услова за остваривање права на штрајк у поменутих делатностима. Наиме, с обзиром на значај и природу делатности и струке у којој би се догодила обустава рада, чиме би се угрозило функционисање служби од виталног значаја за друштво, закон прописује услове под којима се може привремено забранити намеравања обустава рада (28). Слично финском законодавству, и шпанска Краљевска уредба о радним односима садржи одредбе о посебним условима за остваривање права на штрајк у одређеним делатностима. Ове одредбе су нешто детаљније од оних које се налазе у финском законодавству о овој материји (29). Мађарски Закон о праву на обуставу рада регулише на нешто друкчији начин остваривање права на штрајк у одређеним делатностима у том смислу што сужава могућност обуставе рада у њима. Тако, према овом закону, право на обуставу рада код послодавца чија је делатност од основног значаја за становништво, може се применити само онда када се тиме не ограничава функционисање основних услужних делатности, док се обустава рада не може уопште организовати у области правосуђа, у оружаним снагама и органима индустријске милиције (30). Слично овим решењима, само нешто прецизније, грчки Закон о струковним удружењима прописује посебне услове за остваривање права на штрајк. Наиме, у области јавних служби

(27) Чл. 521-2. Законика о раду од 1981. године.

(28) § 8. Закона о поравнању у области радних спорова од 1962. године.

(29) Чл. 4. и 7. Краљевске уредбе о радним односима од 1977. године.

(30) Чл. 3. и 4. Закона о праву на обуставу рада од 1989. године.

чије је функционисање од виталног значаја за задовољавање потреба становништва, а које су таксативно наведене законом, одлука о покретању штрајка не може се донети пре истека рока од 8 дана рачунајући од дана његове најаве. При томе, у таквим случајевима струковна удружења радника дужна су да обезбеде и особље потребно за нормално функционисање поменутих јавних служби (31). Најзад, и португалски Закон о праву на штрајк врло детаљно прописује посебне услове за остваривање овога права, истина у оквиру једне једине одредбе (32).

4. *Права радника који учествује у штрајку.* У оквиру питања права радника који учествују у штрајку, као једног од основних питања у овој области, нарочиту пажњу заслужују питање утицаја учешћа у штрајку на право из радних односа и на само постојање радног односа.

Већина законодавастава, која предвиђају и регулишу остваривање права на штрајк као допуштено средство за решавања колективних радних спорова, прописују да учешће у тзв. законитом штрајку не утиче на даље постојање радног односа својевремено заснованог између послодавца и радника. Међутим, полазећи од овог принципа, поједина законодавства не садрже и посебне одредбе о правима радника учесника у штрајку (финско и малтешко законодавство), док друга садрже опште одредбе о томе (грчко, норвешко и уругвајско законодавство). Међутим, нека законодавства (француско, мађарско, португалско и шпанско) детаљније предвиђају права радника који, остварајући једно од својих синдикалних права, учествују у штрајку.

Не прописујући ништа детаљније, грчки Закон о струковним удружењима на посредан начин признаје радницима који учествују само у законитом штрајку нераскидивост радних односа (33). Нешто неодређенији у погледу права радника који се налазе у штрајку јесте норвешки Закон о радним споровима. Наиме, осим одредбе према којој у случају када је најављен незаконит штрајк радник може бити отпуштен и без отказног рока који се примењује у другим случајевима (али то може учинити само краљ (34)), ови законски текстови предвиђају још само то да се отказ у случају незаконитог штрајка доставља централном струковном удружењу преко колективног обавештења. За разлику од грчког и норвешког законодавства, уругвајски Закон о праву на штрајк радника у приватном сектору садржи одредбу која непосредно регулише питање утицаја учешћа у штрајку на права радника (35). У погледу тих права нешто је одређенији француски Закон о разним облицима штрајка који је интегрално ушао у текст француског Закона о раду (36). Наиме, у оквиру текста овог законика изрично је прописано да изостанак са посла због обуставе рада повлачи сразмерно смањење плате и наднице са њиховим додацима осим породичног додатка. А то значи да у случају законитог штрајка раднику који у њему учествује не престаје радни однос ни сва остала права из овог односа,

(31) Чл. 34 - 37. Закона о струковним удружењима и заштити синдикалне слободе од 1976. године.

(32) Чл. 8. Закона о праву на штрајк од 1977. године.

(33) Чл. 38. Закона о струковним удружењима и заштити синдикалне слободе од 1976. године.

(34) § 22. Законика о радним споровима од 1958.

(35) Чл. 18. Закона о праву на штрајк радника у приватном сектору од 1984. године.

(36) Чл. 521-6. Законика о раду од 1981. године.

осим ограничења права на зараду за дане у којима због штрајка није радио. Нешто детаљније одредбе о правима радника који учествују у штрајку садржи португалски Закон о праву на штрајк. Наиме, овај закон прописује да штрајк има за циљ обуставу дејства права на накнаду зараде уз поштовање права предвиђених законом о заштити на раду и несрећама при раду, као и без штетних последица на минули рад радника и израчунавање његовог укупног радног стажа. Међутим, у случају незаконитог штрајка, на раднике који у њему учествују примениће се режим неоправданог изостанка са посла (37). На сличан начин, мада још непосредније, мађарски Закон о праву на обуставу рада регулише остваривање права на штрајк и утврђује права радника за време његовог трајања. Наиме, према овом закону, радник нема право на зараду и друга примања на основу обављања рада за радне часове изгубљене због обуставе рада, под условом да није друкчије договорено - што представља специфичност мађарског законодавства о овој материји (38). Најзад, и шпанска Краљевска уредба о радним односима садржи врло детаљну одредбу о правима радника који учествују у штрајку. Наиме, поред осталог, ова одредба прописује да коришћење права на доводи до гашења радног односа, ни примене било каквих санкција, осим у случају када радник у току штрајка нешто професионално скриви. У току трајања штрајка радни однос мирује, при чему радник нема право на плату, а социјално осигурање преузима радник који штрајкује по посебном основу. Међутим, радник који штрајкује нема право на накнаду за незапосленост, нити материјалну помоћ у случају привремене неспособности за рад (39).

5. *Обавезе послодавца у случају штрајка.* Признавање одређених права радницима који учествују у штрајку претпоставља прописивање одговарајућих обавеза послодавца да им обезбеде остваривање тих права. А те њихове обавезе састоје се, углавном, у уздржавању од спречавања радника да учествују у штрајку, као и од ускраћивања радницима оних права која су им законом призната за време допуштеног и законитог штрајка.

Једна од основних обавеза послодавца у случају штрајка јесте уздржавање од ангажовања нових радника наместо радника који учествују у штрајку. Исто тако, послодавци су дужни да се уздрже од затварања предузећа за време штрајка, као и од забране приступа радницима штрајкачима у радне просторије.

Ове обавезе послодавца предвиђене су готово у свим законодавствима која регулишу остваривање права на штрајк. Изузетак у том погледу представљају грчко и француско законодавство који не прописују изрично ниједну од поменутих обавеза. Међутим, и међу законодавствима која то чине, постоје разлике у погледу начина и обима предвиђених обавеза. Тако, док нека од њих (норвешко и уругвајско законодавство) прописују само основне обавезе послодавца, друга законодавства (мађарско, португалско и шпанско), поред ових, детаљније прописују још неке његове обавезе, као што су, на пример, обавеза сарадње и остваривања права на штрајк, обезбеђења посла по престанку

(37) Чл. 7, 10. и 11. Закона о праву на штрајк од 1977. године.

(38) Чл. 6. Закона о обустави рада од 1989. године.

(39) Чл. 6. Краљевске уредбе о радним односима од 1977. године.

штрајка, односно повратка на радна места напуштена због учествовања у штрајку и сл.

Тако, према норвешком Закону о радним споровима, обавезе послодавца своде се готово искључиво на његова уздржавања од забране радницима да приступе у радне просторије у случају најављеног али још незапочетог штрајка. Али, у случају већ започетог штрајка, послодавац може ангажовати друге раднике наместо оних који учествују у штрајку и којима није дужан да гарантује повратак на посао после престанка штрајка (40). Међутим, уругвајски Закон о праву на штрајк нешто либералније и детаљније прописује обавезе послодавца у случају штрајка његових радника. Тако, према овом закону, послодавац ће одговарати због затварања предузећа, а накнаде које радници буду изгубили док је предузеће било затворено, биће им исплаћене. Али, ако се у случају незаконитог штрајка радници не врате на посао у року од 2 дана од дана кад је послодавац упутио позив, они губе сва права из радног односа, осим права на урачунавање стажа за пензију (41).

Заснован на нешто друкчијим принципима, мађарски Закон о праву на обуставу рада изрично прописује да су послодавци и послопримци дужни да сарађују у остваривању права на обуставу рада, као и да не смеју спречавати вршење овога права (42).

За разлику од поменутих законодавстава, шпанска Краљевска уредба о радним односима садржи одредбе које доста детаљно прописују обавезе послодавца у случају штрајка њихових радника. Једна од тих обавеза је да за време трајања штрајка послодавац не може да замени штрајкаче радницима који нису радили у предузећу дана када је штрајк најављен, а друга да послодавци могу затворити фабрику и отпустити раднике у случају штрајка, односно било каквог другог колективног ометања процеса рада само под условима који су овом уредбом тачно предвиђени. Међутим, и када дође до затварања фабрике уз испуњење ових услова, оно је временски ограничено онолико колико је потребно да предузеће настави своју делатност, односно да се отклоне разлози који су довели до његовог затварања и отпуштања радника (43). На сличан начин и португалски Закон о праву на штрајк прописује обавезе послодавца. Наиме, према овом закону, послодавац не може за време док штрајк траје да замени штрајкаче радницима који на дан најаве штрајка нису радили у том предузећу. Исто тако, изрично је забрањено затварање фабрике уз отпуштање радника, при чему се свака одлука коју послодавац једнострано донесе, а има за последицу потпуно или делимично паралисање рада фабрике, сматра непостојећом (44).

6. *Престанак штрајка и санкције.* Основни разлог за престанак штрајка је, као што је познато, потпуно или делимично усвајање захтева радника од стране послодавца, тј. постизање циља ради кога је штрајк и организован. Иначе, сâм начин организовања штрајка и остваривања

(40) § 21. Закона о радним споровима.

(41) Чл. 17. и 20. Закона о праву на штрајк радника у приватном сектору од 1984. године.

(42) Чл. 1. Закона о праву на обуставу рада од 1989. године.

(43) Чл. 6, 12. и 13. Краљевске уредбе о радним односима од 1977. године.

(44) Чл. 6. и 14. Закона о праву на штрајк од 1977. године.

права на штрајк санкционисани су одређеним казнама према прекршиоцима прописа о штрајку.

Када је реч о престанку штрајка и о санкцијама за непоштовање правила о штрајку, запажа се велика разноликост у погледу решења ових питања у упоредном законодавству. Тако, нека законодавства (малтешко, мађарско, норвешко) не садрже посебне одредбе ни о престанку штрајка ни о санкцијама, док друга (на пример, уругвајско законодавство) прописују само начин престанка штрајка, док нека законодавства (финско, француско, грчко) садрже само одредбе о санкцијама, али не и о разлозима за престанак штрајка. Међутим, само португалско и шпанско законодавство о овој материји садрже и одредбе о престанку штрајка и оне које се тичу санкција за непоштовање прописа о праву на штрајк.

Тако, уругвајски Закон о правима на штрајк радника предвиђа три случаја у којима долази до престанка штрајка. Наиме, према овом закону, штрајк се завршава или се прекида ако се постигне сагласност између послодавца и радника, ако радници донесу изричну одлуку о престанку штрајка и ако се именује арбитражни суд, односно ако он донесе одлуку о томе (45).

Међу законским текстовима који садрже само одредбе о санкцијама за непоштовање правила о решавању радних спорова, ваља поменути решења која се налазе у финском, француском и грчком законодавству. Тако, према одредбама финског Закона о поравнању (мирењу) у области радних спорова, казниће се сваки прекршај забране најаве штрајка пре него што орган за мирење и супротна страна не буду писмено обавештени, као и прекршај забране обуставе рада у области делатности од виталног значаја. Исто тако, казниће се миритељ који неоправдано открије пословну тајну коју је сазнао у току вршења своје функције мирења (46). За разлику од финског, француски Закон о разним облицима штрајка чије су одредбе интегрисане у текст француског Закона о раду садржи само једну општу одредбу о санкцијама, која прописује да непоштовање правила о штрајку повлачи, без икаквих других формалности, санкције предвиђене статутима и прописима који се тичу заинтересованих лица, при чему се отпуштање радника и враћање на ниже радно место могу изрећи само као дисциплинска мере (47). Одредбе грчког Закона о струковним удружењима, које се односе на штрајкове, санкционисане су знатно строжим казнама у поређењу са оним поменутиим. Наиме, овај закон прописује да се свако кршење одредбе о штрајковима кажњава према одговарајућој одредби кривичног Законика (48).

Међутим, за разлику од до сада поменутих законских текстова, португалски Закон о праву на штрајк садржи и одредбе о престанку штрајка и одредбе о санкцијама за непоштовање одредаба о начину остваривања права на штрајк. Тако се, према овом закону, штрајк завршава постизањем споразума између послодавца и радника, односно

(45) Чл. 14. Закона о праву на штрајк радника у приватном сектору од 1984. године.

(46) §17. и 18. Закона о поравнању у области радних спорова од 1962. године.

(47) Чл. 521-5. Законика о раду од 1981. године.

(48) Чл. 40. Закона о струковним удружењима и заштити синдикалне слободе од 1976. године.

на основу одлуке коју доносе органи који су организовали штрајк. Што се, пак, тиче санкција за непоштовање одредаба о штрајку, законом је прописано да ће свако кршење ових одредаба, а нарочито одредаба о затварању фабрика уз отпуштање радника, повлачити новчане санкције, а у тежим случајевима и казну затвора, док се дисциплинске мере не помињу (49). На сличан начин шпанска Краљевска уредба са законском снагом о радним односима предвиђа случајеве престанка штрајка. Наиме, поред могућности да штрајк престане успешним преговорима између штрајкачких одбора и послодаваца, позитивни резултати преговора не спречавају раднике да сваког тренутка обуставе штрајк, с тим што споразум о обустави штрајка има исту важности као и одредбе колективних уговора. Иначе, за разлику од свих до сада поменутих текстова, одредбе о санкцијама за непоштовање одредаба о штрајку врло су детаљне и посебно санкционишу одговорност послодаваца и одговорност радника. Тако, послодавац који затвори фабрику и отпусти радника са места рада, подлеже санкцијама на начин и од стране органа предвиђених Законом о радним односима. Међутим, радници који учествују у недозвољеном штрајку, односно у било ком другом колективном ометању нормалног процеса рада, одговарају за прекршаје па могу бити и отпуштени (50).

* *
*

Анализа упоредног законодавства о праву на штрајк показује да се као основна питања приликом регулисања ове материје постављају, поред одређивања појма права на штрајк, и општи и посебни услови за остваривање овога права, права и обавеза радника који учествују у штрајку и њихових послодаваца, као и разлози престанка штрајка и санкционисања непоштовања законом прописаних правила о допуштеном штрајку.

Међутим, анализа је показала и то да свим овим питањима није поклоњена подједнака пажња у свим консултованим законодавствима. Тако, у већини ових законодавстава појам права на штрајк није непосредно и изрично одређен, него су дати само елементи на основу којих се овај појам може одредити. Слично је и са утврђивањем права радника који учествују у штрајку, као и са обавезама послодаваца чији радници штрајкују, а нарочито са прописивањем разлога за престанак штрајка и санкционисања непоштовања правила о штрајку. Међутим, општи и посебни услови за остваривање права на штрајк предмет су регулисања углавном у свим поменутих законодавствима. При томе, посебни услови су предмет законског регулисања, нарочито у оним земљама у којима се штрајк сматра правом, а не само допуштеним средством притиска за решавање колективних радних спорова.

Разноликост у регулисању односа насталих поводом организовања штрајкова у одређеним областима делатности, односно штрајкова насталих поводом колективних радних уговора у било којој

(49) Чл. 9. и 15. Закона о праву на штрајк од 1977. године.

(50) Чл. 10, 15. и 16. Краљевске уредбе о радним односима од 1977. године.

делатности, последица је, између осталог, и различите законодавне технике примењене с обзиром на различит третман права на штрајк у одређеној земљи. Наиме, у неким земљама (Белгија, Италија, СР Немачка) право на штрајк регулисано је у оквиру законских текстова који се тичу политичких права, у другим (Грчка, Малта) у оквиру текстова о синдикалним правима, док је у трећој групи земаља (Финска, Француска, Норвешка, Шпанија) остваривање права на штрајк регулисано у оквиру законских текстова о радним односима и решавању радних спорова. Међутим, тек у новије време у неким земљама (Мађарска, Португалија, Уругвај) право на штрајк је регулисано путем посебних закона, који садрже решења углавном за сва основна питања везана за организовање тзв. законитих штрајкова.

С обзиром на то, ако се стане на становниште да право на штрајк, као једно од специфичних политичких права загарантованих уставом, треба регулисати посебним законом, нужно је да тај закон садржи одредбе о свим основним питањима која се постављају у вези са штрајком. При томе, нарочиту пажњу заслужује утврђивање општих и посебних услова за остваривање права на штрајк који се може сматрати допуштеним и као такав бити законом заштићен.

(Примљено 20. октобра 1992)

*Dr. Marija Toroman,
Research Counselor at the Institute of Comparative Law*

STATUTORY REGULATION OF THE RIGHT TO STRIKE

Summary

As one of the trade union rights, the right to strike had different historical development depending of the country, which also applies to legislative approach in regulating it. Basic issues regulated by statute are: defining the notion of the right to strike, general and special conditions for the realisation of that right, relevant rights of workers taking part in the strike; duties of employer in case of strike, termination of strike and sanctions for not following the rules on settling labour disputes.

Comparative analysis of legislation of Belgium, Finland, France, Greece, Italy, Mally, Hungary, Norway, Portugal, FR of Germany and Uruguay shows that attention dedicated to the above issues was not of the same degree in these countries. However, general and special conditions for the realisation of the right to strike are more or less regulated in all consulted legislations. Accordingly, special conditions are the subject of regulation particularly in the countries were strike is considered as a right, and not only a permitted means of presure for settling collective labour disputes.

General conclusion is that this right, as one of the specific rights guaranteed by the constitution, should be regulated by a special statute, which would include all basic questions relating to the right to strike.

Key words: *Strike. - Conditions. - Legislation. - Employer. - Worker.*

Marija Toroman,
conseiller scientifique à l'Institut de droit comparé

LA RÉGLEMENTATION LÉGALE DU DROIT À LA GRÈVE

Résumé

Partant du fait que le droit à la grève comme un des droits syndicaux avait connu une évolution historique qui différait en fonction des divers systèmes dans divers pays, l'auteur souligne dans son article que la position des législateurs dans divers pays vis-à-vis de la reconnaissance et de la réglementation du droit à la grève différait. Lors de l'analyse de la législation ayant trait à ce droit, une attention particulière a été accordée aux questions fondamentales liées au droit à la grève, telles: la définition du concept du droit à la grève, les conditions générales et particulières de la réalisation de ce droit, les droits des ouvriers qui participer à la grève, les obligations des employeurs dans le cas de la grève, la cessation de la grève et les sanctions en raison du non-respect des règles sur le règlement des litiges de travail.

L'analyse de la législation comparée (la Belgique, la Finlande, la France, la Grèce, l'Italie, Malte, la Hongrie, la Norvège, la Portugal, la R.F.A., l'Uruguay) a montré que dans les textes consultés la même attention n'a pas été consacrée à toutes ces questions. Cependant, les conditions générales et particulières de la réalisation du droit à la grève sont généralement l'objet de réglementation dans toutes les législations mentionnées. Dans ce contexte, les conditions générales sont l'objet de la réglementation légale surtout dans les pays dans lesquels on considère que la grève est un droit, et non seulement un moyen permis de pression en vue du règlement des litiges de travail collectif.

Sur la base de l'examen analytique du règlement légal du droit à la grève, l'auteur conclut qu'en tant qu'un des droits spécifiques garantis par la Constitution ce droit devrait certainement être réglementé par une loi spéciale, qui contiendrait des dispositions sur toutes les questions élémentaires qui se posent à propos de la grève.

Mots clé: *La grève. - Les conditions. - La législation. - L'employeur. - L'ouvrier.*