

*Проф.др Мирослав Миљковић,  
Правни факултет, Универзитет у Нишу*

## **Злоупотреба права на штрајк (Прекорачење законских овлашћења)**

### **1. Право на штрајк**

Право на штрајк данас улази у корпус људских права, јер је оно битан услов сваког демократског поретка и неопходна претпоставка слободе и једнакости људи. Право на штрајк, с обзиром на свој значај, предмет је и међународног уређења. Тако, Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима<sup>1)</sup> обавезује државе уговорнице да обезбеде "право на штрајк, с тим да се оно врши саобразно законима сваке поједине земље" – члан 8. Вреди напоменути да ова одредба пакта обавезује државе уговорнице а не препоручује. Универзална декларација о правима човека<sup>2)</sup> нема изричиту одредбу о праву на штрајк, али утврђује да "Свако има право да образује и да ступи у синдикат ради заштите својих интереса" – члан 23. А штрајк као облик борбе радничке класе је то непосредно постао из признавања права радницима на синдикално организовање и права на колективно преговарање. Јер штрајкови данас и настају у процесу колективног преговарања.

Међународно радно законодавство (мисли се на конвенције и препоруке Међународне организације рада – МОР) у својим конвенцијама нема изричите одредбе о праву радника на штрајк. МОР је донео конвенције: Конвенцију бр. 87 која се односи на синдикалне слободе и заштиту синдикалних права и Конвенцију бр. 98 која се односи на право радника на организовање и на колективне преговоре.<sup>3)</sup>

1. Усвојен Резолуцијом Генералне скупштине Уједињених нација –16.12.1966.
2. Усвојена Резолуцијом Генералне скупштине Уједињених нација – 10.12.1948.

Право на штрајк се посредно изводи само из члана 1. Конвенције бр. 98 по коме "Радници треба да користе одговарајућу заштиту против свих дела дискриминације у области запослења која би могла да буде штетна по синдикалну слободу." Међутим, Препорука бр. 92 која се односи на добровољно помирење непосредно говори о штрајку: "Ако је један спор био подвргнут процедури помирења са пристанком свих заинтересованих страна, ове би требало да буду охрабрене да се уздржавају од штрајкова и lock-out за време док је помирење у току" – члан 1. став 4.

Право на штрајк код нас је уставна категорија. "Запослени имају право на штрајк ради заштите својих професионалних и економских интереса у складу са савезним законом. Право на штрајк може се ограничити савезним законом кад то захтевају природа делатности или јавни интерес. Запослени у државним органима, професионални припадници војске и полиције немају право на штрајк" – члан 57. Устава СРЈ. Према Уставу право на штрајк може се уредити само савезним законом, што је посебно учињено Законом о штрајку.<sup>4)</sup> Закон о штрајку је уредио да је "Штрајк прекид рада који запослени организују ради заштите својих професионалних и економских интереса на основу рада". – члан 1. став. 1.

Запослени имају право на штрајк и то право им се може изузетно ограничити и то савезним законом.

Право на штрајк не треба схватити у апсолутном смислу, као право запослених ничим неограниченим које они могу увек да користе без икаквих ограничења. Право на штрајк, по нашем мишљењу, садржи у себи и одговорност за начин организовања и вођења штрајка у складу са законом. Право запослених на штрајк, јер је то право запослених а не синдиката, не треба да представља повреду права друге стране, оне против које се организује штрајк. Зато запослени приликом остваривања права на штрајк истовремено имају и обавезу да остваривањем свог права не повреде и ограниче права других.

Штрајкови ван Закона о штрајку нису дозвољени, без обзира колико захтеви запослених били "оправдани" по схватању њихових организатора. Неспорно је да је штрајк средство којим запослени могу утицати да се њихови захтеви прихвате у колективном уговору, али исто тако запослени треба у колективном уговору, поред закона, да ближе уреде остваривање права на штрајк. Пошто је штрајк уставна категорија, ближе уређен законом, то његово организовање, вођење и учешће подређено је строго одређеним правилима којих се запослени морају придржавати за све време док штрајк траје. Свако одступање од опште прихваћених правила представља повреду норми о штрајку, злоупотребу права на штрајк.

Злоупотреба права на штрајк доводи у питање како његов легалитет тако и легитимност. Поставља се начелно питање: да ли злоупотребом право на штрајк запослени могу да остваре неко право, односно да на основу њега установе одређени однос са послодавцем? Оно што није у складу са законом, што представља

3. Обе су усвојене: "Службени лист ФНРЈ" бр. 8/58 и "Службени лист ФНРЈ" бр. 11/58.

4. "Службени лист СРЈ" бр. 29/96.

његову злоупотребу другој страни не може да прибави никакво право, јер је злоупотреба повреда права.

## 2. Уређивање права на штрајк (правна регулатива)

Право на штрајк је уставна категорија. Међутим, ближе уређивање право на штрајк учињено је и Законом о штрајку.<sup>5)</sup> Законом су уређена основна питања везана за штрајк: доношење одлуке о организовању штрајка, месту одржавања штрајка, садржини штрајкачких захтева и о штрајкачком одбору, обавештавање послодавца о штрајку, о преговарању и о заштити имовине и лица за време штрајка, о престанку штрајка, о минимуму процеса рада у одређеним делатностима, о слободном организовању и учешћу у штрајку у складу са законом, о праву на пријем лица за време штрајка, о надзору над применом закона, о забрани права на штрајк, односно повреди права на штрајк. Читав низ процесних и техничких питања везаних за организовање и учешће у штрајку закон не уређује. Како та питања нису уређена подзаконским актима остаје да се она уреде аутономним нормама (колективни уговори, општи акти).

Нека питања везана за штрајк могу се уредити и посебним законима. Тако, према Закону о средњој школи<sup>6)</sup> наставници и сарадници остварују право на штрајк (члан 84) ако обезбеде минимум процеса рада, односно ако изводе наставу у трајању од 30 односно 40 минута по часу у оквиру дневног распореда и обављања испита. У истом смислу и члан 82. Закона о основној школи.<sup>7)</sup> Закон о здравственој заштити<sup>8)</sup> обавезује здравствене установе да "континуирано и несметано" обезбеде пружање читавог низа неопходних здравствених услуга и "друге видове неопходне медицинске и друге помоћи" – члан 9. став 7. Савезни закон о јавним установима<sup>9)</sup> у случају поремећаја у обављању делатности у установи, Савезна влада може да наложи радно ангажовање запослених у установи у складу са савезним законом којим се уређује штрајк – члан 29. Ако дође до штрајка у комуналном предузећу према Закону о комуналним предузећима<sup>10)</sup> надлежни орган општине је овлашћен да предузме одговарајуће мере ради обезбеђивања минимума процеса рада у јавном комуналном предузећу. Међутим, сва ова решења не задиру у право запослених на штрајк, већ само нормирају одређено понашање било запослених било овлашћених органа за време штрајка.

У делатностима од јавног интереса или у делатностима чији би прекид рада могао да угрози живот и здравље људи или да нанесе штету великих размера мора

5. Пре овог закона имали смо савезни Закон о штрајку – "Службени лист СРЈ" бр. 29/91 и републички Закон о штрајку – "Службени гласник РС" бр. 45/91.

6. "Службени гласник РС" бр. 50/93.

7. "Службени гласник РС" бр. 50/93.

8. "Службени гласник РС" бр. 17/92.

9. "Службени лист СРЈ" бр. 46/96.

10. "Службени гласник РС" бр. 16/97.

да се обезбеди минимум процеса рада за време штрајка – члан 10. Закона о штрајку. Начин обезбеђивања минимума процеса рада утврђује се општим актом послодавца у складу са колективним уговором. Колективним уговором утврђује се минимум процеса рада који мора да се обезбеди за време штрајка у установи или предузећу. Како ће се остварити утврђени минимум процеса рада, односно начин његовог обезбеђивања треба утврдити општим актом послодавца. Испуњење ове законске обавезе представља пуно остваривање права на штрајк у делатности од јавног интереса. Недостатак одговарајућих норми у колективном уговору, односно општем акту послодавца поставља питање легалитета штрајка у делатностима од општег интереса.

### 3. Мирно решавање спорова и штрајк

Штрајк је прекид рада који запослени организују ради заштите својих професионалних и економских интереса по основу рада. А запослени и послодавац колективним уговором уређују међусобна права, обавезе и одговорности из радног односа,<sup>11)</sup> односно колективним уговором уређују се права и обавезе запослених и послодавца из области рада и радних односа.<sup>12)</sup> Да би запослени штитили своја права по основу рада, та права треба претходно, у складу са законом, да буду утврђена колективним уговором (општим, посебним или појединачним). Права, обавезе и одговорности из радног односа морају се, према закону, утврдити колективним уговором. Они морају бити јасно одређени. Између запослених и послодавца може да настане спор и да се организује штрајк само о оним правима која су нормативно уређена а никако ван тога. Злоупотреба је права на штрајк када се штрајком тражи остваривање или заштита права која нису нормативно уређена и која прелазе права из радног односа и задиру у неке друге области.

Наша пракса не поклања довољно пажње преговирима о спорним питањима или решавању спорова ванправним средствима. Код нас се врло лако доноси одлука о ступању у штрајк и одлука је више и често емотивна а не резултат просуђивања. Већина штрајкова је оправдана, захтеви су легитимни, али је начелно питање: зашто се спорови решавају само прекидом рада а не и другим средствима? Јер, мора се признати, штрајк је крајње средство које се користи онда и уколико није било могуће другим средствима решити настали спор између запослених и послодавца.

На потребу решавања спорова између запослених и послодавца и другим средствима а не само штрајком упућује и Закон о радним односима: "Ако настане спор у поступку закључивања, односно измена и допуна колективног уговора, спор се решава мирним путем" – члан 126. Пошто до штрајка долази зато што се неко питање из области рада и радних односа није могло да реши на други начин

11. Члан 71. Закона о основама радних односа – "Службени лист СРЈ" бр. 29/96.

12. Члан 119. Закона о радним односима – "Службени гласник РС" бр. 55/96.

већ само штрајком, то је питање да ли запослени треба непосредно да организују штрајк ако претходно не покушају мирним путем да реше спорна питања из колективног уговора.

Штрајк није безазлена дечија игра. Његове економске и правне последице могу да имају одређени значај за послодавца. Отуда организовање и учешће у штрајку не може да буде почетак краја: да нешто што у нормалним приликама долази после свих неуспелих покушаја помирења, у нашим условима често бива на почетку. Код нас се прво штрајкује да би у току истог или после преговарали и усклађивали ставове, уместо да то претходно чини, односно да се после неуспелих преговора штрајкује. Недовољно искуство штрајкачке борбе уноси у штрајк стихијност, искључивост, нетрпељивост, одсуство уважавања других ставова, сурењивост синдикалних централа.

Ако се колективним уговором уређују међусобни односи из рада између запослених и послодавца, колективни уговор као такав представља сагласност воља уговорних страна, а при закључењу истог поштована и одређена правила уговорања, онда примена тако утврђених уговорних правила не може да се врши прекидом рада (штрајком), већ је, по природи ствари, неопходно да уговорне стране приступе преговорима ради измене одређених односа, јер су их претходним преговорима као такве утврдили.

Преговори су миран начин решавања спорова из колективних уговора, јер су уговором уређени односи између запослених и послодавца које запослени желе да измене и у решавању тог спора поред непосредних учесника уговора могуће је учешће и трећих лица.

Начин решавања спорова између запослених и послодавца, а пре него што дође до штрајка, су: преговори, мирење, посредовање и арбитража.

Закон о основама радних односа уређује (члан 76) да "Спор који настане у поступку закључивања, односно промене, као и спор у поступку примене колективног уговора решава се непосредним преговорима". Обавеза преговора између субјеката колективног уговора не значи истовремену обавезу да се преговори успешно заврше и да након тога дође до закључења колективног уговора. Учесници у колективном уговору треба да настоје да остваре своје захтеве, али преговоре треба да воде у међусобном поверењу и уважавању интереса и једне и друге стране. У преговорима се могу и истицати и максимални захтеви али треба знати шта је могуће. Диктати, уцене и условљавања не могу бити особина преговора. Свака страна у преговорима треба да има добру припрему и стратегију, како би могла да оствари своје захтеве. У нашој пракси преговори пре штрајка нису баш чести и тамо где се воде захтеви су нереални, па је врло често јасан циљ запослених: поставити нереални захтеве у преговорима да би се оправдало организовање штрајка, уз уверење да ће се тада постићи максимум у захтевима. У преговорима свака страна треба пажљиво да процењује своје снаге, могућности и начине испуњења и остваривања својих захтева и циљева.

Мирење је поступак приближавања супротних ставова изнетих у поступку преговарања. Мирење спроводи колегијално тело (комисија за мирење). На то непосредно указује члан 126. став 1. Закона о радним односима према коме: "Спорна питања у примени колективног уговора решава посебно тело које образују учесници колективног уговора у року од 15 дана од дана покретања спора". Обавезу образовања комисије за мирење код интересних колективних спорова садржи и члан 54. Општег колективног уговора<sup>13)</sup> али само за учеснике овог уговора. Иначе, орган изабран за мирење дужан је да покуша да приближи ставове страна у спору а све у циљу постизања споразума.

Посредовање је начин за решавање спора између синдиката (запослених) и послодавца и који се разликује од мирења и арбитраже. Задатак је посредника да приближе ставове и предложи решење странама у спору. Посредници (или посредник) не одлучују у спору и њихов предлог не обавезује стране у спору. Посредници на основу релевантних чињеница чине предлог како треба решити спор. Општи колективни уговор (члан 55) обавезује посреднике да сачине извештај о резултатима посредовања и о узроцима евентуалног неуспеха у посредовању. Иначе стране у спору могу да прихвате препоруку али могу и да је одбију. Одбијање да се прихвати препорука је без икаквих правних последица за стране у спору. С обзиром да посредовање треба да спречи ступање запослених у штрајк, поставља се питање могу ли синдикат (запослени) и послодавац да се споразумеју да предлог за решење спора јавно објаве и да на тај начин изложе суду јавности своје ставове пре почетка штрајка. За такво понашање страна у спору нема законских сметњи и оне то могу, ако процене, да то може да спречи штрајк (послодавац) или lock-out (запослени).

Арбитража је посебан начин за решавање спорова који настају између синдиката и запослених. Арбитража представља неутрално тело које покушава да реши настали спор између страна ван редовне судске процедуре. Циљ арбитражања је да се избегне штрајк као облик борбе запослених за остваривање њихових права.

Арбитража у функционалном смислу може да буде двојака: институционална и уговорна. Институционална арбитража се образује за територију једне или више општина и она решава спорове у поступку закључивања, промене и примене појединачних колективних уговора – члан 115, став 1. тачка 2. Закона о радним односима. Уговорна арбитража се образује за решавање спорова у поступку закључивања, промене и примене општинских и посебних колективних уговора и образују их учесници свих колективних уговора.

Према члану 68. Закона о основама радних односа спорови који настану из колективних уговора (интерсни и правни) могу се решавати посредством арбитраже. Међутим, према члану 56. став 1. Општег колективног уговора, "спорови који настану у примени овог колективног уговора решавају се арбитражом". У питању су, према овој, правни колективни спорови. Према члану 116. став 4. Закона о

13. "Службени гласник РС" бр. 22/97.

радним односима, арбитражу за спорове који настану у поступку закључивања, промене и примене општег и посебних колективних уговора образују учесници тих колективних уговора, што значи да би интересне колективне спорове из општег колективног уговора (закључивање и промене) било могуће расправљати и пред арбитражом.

#### **4. Организовање штрајка супротно закону (злоупотреба права)**

Штрајк је легално средство борбе радника за остваривање њихових професионалних и економских интереса. Он је оправдан и дозвољен ако се одвија на начелима друштвене допуштености, односно законом утврђених правила. Све дотле док се та правила поштују, а она се поштују док важи и закон, штрајк мора да се одвија сагласно тим правилима. Евентуална критика појединих решења датих у закону није оправдање да се штрајк организује тако да он представља злоупотребу права, да се извргне у своју супротност, да води компромитовању и самог института штрајка. У пракси су многобројни примери, који немају неко логично објашњење, "организовање и вођење штрајка" када се штрајком постиже супротан ефекат од онога који би се уобичајено очекивао. Са друге стране нису ретки примери да се појаве које се никако не могу да подведу под штрајк, називају штрајком и траже се сва права која произилазе из права на штрајк. Мора се признати да у пракси има доста незнања, лутања па и злоупотребе права на штрајк.<sup>14)</sup>

##### **а) Који су штрајкови дозвољени**

Једно од основних питања које се поставља код сваког штрајка јесте који је штрајк дозвољен, допуштен и легалан, односно који интереси треба да се штите штрајком? Према Закону о штрајку то су професионални и економски интереси по основу рада. Сваки други интерес, а поготово политички, не може бити предмет штрајка; штрајк са таквим предзнаком је злоупотреба права на штрајк и учешће у штрајку није учешће за остваривање професионалних и економских интереса, већ политичких.

Циљ штрајка треба да буду интереси из радног односа, а то могу бити услови рада и права из рада, оно што је предмет колективног уговора и што се оправдано може очекивати да то испуни послодавац. Отуда као политички штрајкови могу се навести сви штрајкови који немају захтеве из радног односа. Поенкад је тешко разлучити који су то професионални интереси који се штите штрајком али је основно разграничење присуство захтева радноправне природе.

14. Овај део рада аутор темељи на вишемесечном праћењу појава штрајкова и "штрајкова", обуставама рада, "тоталним прекидима рада", деловању кризних штабова у предузећима, правим и самозваним штрајкачким одборима, деловању синдикалних централа и разних "самосталних, нових и независних" синдиката и синдикалних група.

Злоупотреба је права на штрајк ако се он организује са захтевом да се укине Закон о штрајку или да се смени одговарајући министар. Штрајк не може да се организује да би се сменила скупштина акционара предузећа ако се зна да њу бирају акционари или да се смени управни одбор предузећа и ускрати поверење директору предузећа, иако скупштина бира управни одбор а управни одбор бира директора предузећа. Не може се штрајком тражити преиспитивање свих уговора закључених са страним партнерима, нити супротстављање државним органима да закључе међународни уговор у области јавних служби.

Не постоји заштита ни економских ни професионалних интереса када припадници једног синдиката сатима блокирају скупштину општине, проглашавајући такво понашање штрајком, и присиљавају функционере исте да поднесу оставке и тражећи истовремено нове изборе за скупштину општине. Исто тако не може се прихватити ни организовање штрајка са циљем да се сазове скупштина предузећа, уз истовремени налог о чему скупштина треба да одлучи (да смени управни одбор који је иста скупштина изабрала пре 15 дана).

Сваки прекид рада (штрајк) који нема за циљ заштиту професионалних и економских интереса запослених, а који непосредно излазе из рада, представља злоупотребу права на штрајк од стране онога који доноси одлуку о ступању у штрајк. Не може се никаквим разлозима бранити "право" на организовање штрајка ако то "право" прелази правна правила усвојена као норме тренутног друштвеног понашања. У тобожњим "оправданим" радничким захтевима има доста политике, страначких интереса, стихије, квази бораца за радничка права, политичких примеса и манипулација. Према томе организовати штрајк са јасним и оправданим економским и професионалним интересима штрајку даје пун легалитет.

#### **б) Доношење одлуке о ступању у штрајк**

Одлуку о ступању у штрајк и штрајк упозорења код послодавца доноси орган синдиката одређен општим актом синдиката или већина запослених, а о штрајку у грани и делатности доноси надлежни орган синдиката у републици односно СРЈ, а одлуку о ступању у генерални штрајк доноси највиши орган синдиката у републици односно СРЈ (члан 3. Закона о штрајку).

На први поглед није ништа спорно: јасно су одређени субјекти који могу донети одлуку о ступању у штрајк. Међутим, за праксу су спорни органи синдиката. С обзиром на синдикални плурализам, код послодавца може бити организовано више синдиката. Ако је сваки од њих уписан у регистар синдикалних организација код надлежног органа, сваки од њих може несметано да делује. Овде не важи правило садржано у члану 124. Закона о радним односима о овлашћеној организацији синдиката за закључивање колективних уговора. Према томе, свака синдикална организација односно њен орган може да донесе одлуку о ступању у штрајк код послодавца. Да ли тај синдикат обухвата већину запослених или не, није битно, битнији је број запослених који учествују у штрајку и могућност да се постигну циљеви штрајка.

Злоупотреба права је ако орган синдиката који је у мањини донесе одлуку о ступању у штрајк и притиском на чланове осталих синдиката покушава да их натера да учествују у штрајку иако органи њихових организација синдиката нису донели одлуку о ступању у штрајк. Супротстављање оваквој појави су јавне изјаве да одређени синдикат не подржава одлуку о ступању у штрајк коју је донео други синдикат и да се ограђује од таквог штрајка. Злоупотреба је и ако синдикална организација није уписана у регистар синдикалних организација, а њен орган доноси одлуку о ступању у штрајк или, пак, група запослених себе проглашава припадником одређеног синдиката и она као таква доноси одлуку о ступању у штрајк. Суревњивост синдикалних централа доводи до брзоплетости у доношењу одлука о ступању у штрајк, што у основи слаби штрајкачке позиције.

Посебни је проблем како схватити израз "надлежни орган синдиката" у републици и СРЈ. Ако се има у виду да тренутно код нас делују четири синдикалне централе,<sup>15)</sup> онда је питање чији ће орган бити надлежан да донесе одлуку о ступању у штрајк у грани и делатности. Мислимо да је свака од њих надлежна, у зависности од броја чланова, али се ни једна не може да прогласи да је једино надлежна за доношење одлуке о ступању у штрајк у грани и делатности. Решење проблема треба тражити у сарадњи синдикалних централа.

Исто тако питање је који је то "највиши орган" синдиката у републици, односно СРЈ, а који може да донесе одлуку о ступању у генерални штрајк. Решење је вероватно у одговарајућим највишим актима синдикалних централа. Из законске стилизације закон као да је имао у виду само један синдикат. (Можда нам се тако само чини!)

Закон о штрајку има у виду само два субјекта који могу да донесу одлуку о ступању у штрајк: синдикат који то чини у име својих чланова, и запослени. Трећег нема. Отуда је неубичајена вест да "Форуми... ских основних и средњих стручних школа саопштили су јуче да неће ступити у штрајк".<sup>16)</sup> А они су организација, чији је основни циљ заштита интереса ученика и њихових права,<sup>17)</sup> значи нису организација која има било какав утицај на радноправни статус запослених. Евентуално њихово учешће у штрајку била би најобичнија узурпација уставног права да "запослени имају право на штрајк". Штрајк би изгубио од своје суштине "заштита професионалних и економских права запослених по основу рада", ако свака организација или удружење, било запослених било ван њих, доноси самостално одлуку о ступању у штрајк или се већ придружују организованом штрајку. Организатор штрајка, синдикат или запослени, морају се ослободити оваквих "учесника" због очувања саме идеје штрајка.

15. Тренутно су познате следеће синдикалне централе: Савез синдиката Србије (ССС), Унија гранских синдиката "Независност", Асоцијација самосталних и независних синдиката (АСНС) и Унија слободних синдиката Југославије (УССЈ).

16. "Политика" – 11.03.2001.год.

17. "Политика" – 07.03.2001.год.

Синдикални плурализам, ма колико био добар, када се ради о доношењу одлуке о ступању у штрајк може да доведе до чудних ситуација. Ако, на пример, у школи има два синдиката и један донесе одлуку о ступању у штрајк а други то не учини, може се десити да једна половина наставника штрајкује док друга држи наставу, да административно особље учествује у штрајку а техничко редовно обавља своје задатке. Због тога синдикат мора објективно да процени не само интересе запослених – својих чланова, већ и њихово расположење за учешће у штрајку.

Поред права на доношење одлуке о ступању у штрајк запослени имају право да организују и штрајк упозорења, чије је трајање одређено законом – један час. Штрајком упозорења, према закону, жели се да се скрене пажња послодавцу (има) на озбиљност социјалног положаја запослених, на висину зарада, на услове рада и сл. Због тога "једнодневни штрајк упозорења" представља злоупотребу права на штрајк упозорења, јер се њиме не упозорава послодавац, већ се обуставља рад читав дан, што значи да је у питању једнодневни штрајк. Не могу запослени да злоупотребљавају право на штрајк упозорења, тако што ће његово трајање самовластно одредити дуже од законског трајања и, истовремено, тражити од друге стране да она поштује правила штрајка, а да их сама не поштује.

#### **в) Штрајкачки захтеви и штрајкачки одбор**

Одлука о ступању у штрајк има законом одређену садржину. Одлуком о ступању у штрајк утврђују се: захтеви запослених, време почетка штрајка, место окупљања учесника у штрајку ако се штрајк испољава окупљањем запослених и штрајкачки одбор који заступа интересе запослених и у њихово име води штрајк (члан 4. Закона о штрајку).

Најбитнији део одлуке о ступању у штрајк јесу управо захтеви запослених, односно спорни захтеви запослених у односу на послодавца. А то су "професионални и економски интереси" запослених по основу рада. Иако Закон о штрајку није ближе одредио шта могу бити спорни захтеви, то само могу бити они захтеви који у себи садрже економске и професионалне интересе по основу рада. организатор штрајка (синдикат или запослени) мора да остане у границама законских схватања и да не подлеже, у тренутку доношења одлуке о штрајку, тренутним незадовољствима запослених или жељама група. Нека незадовољства запослених, чији су узроци изван сфере одлучивања послодавца, запослени не могу да артикулишу као своје спорне захтеве у штрајку (повећање цене превоза у градском саобраћају или повећање цене комуналних услуга и сл.). Такви захтеви не могу да се остваре штрајком и штрајк као средство борбе запослених се девалвира.

Штрајк мора да има свој циљ, свој ниво, оправданост свог организовања, свој правни, морални и професионални интегритет. То се постиже ако захтеви запослених имају своју оправданост, логичност. У противном штрајк се претвара у своју супротност, па захтеви запослених често наилазе и на противљење средине у којој се организују, јер постају сами себи циљ. Код неких штрајкова спорни захтеви се тако нереално поставе да се унапред зна да послодавац не може да их испуни

или би га испуњење довело до економског краха, па и поред тога, злоупотребљавајући право на штрајк, они се ипак постављају.

Најчешћа злоупотреба права на штрајк, иако је штрајк легално организован, је захтев за изменом најниже цене рада у посебном колективном уговору. Иако се, на пример, зна да друга страна објективно не може да прихвати тражено повећање, на њему се безуспешно инсистира и штрајкује се ради штрајка, а не ради постизања могућег уговора.

Злоупотреба права на штрајк је захтев да скупштина предузећа разреши управни одбор предузећа и његовог председника; да се укине монопол некадашњег "преживелог државног синдиката" који узима чланарину од запослених; да чланови "пословодства" поднесу оставке; да локална електродистрибуција укине камате на неплаћену утрошену електричну енергију; да се преиспита спроведена приватизација предузећа; да директор остане на својој функцији; да привредни суд обрати пажњу код постављања стечајних и ликвидационих управника; да се приступи реформи образовања; да се штрајкује до признавања резултата свих парламентарних избора.

Сви ови примери узети из свакодневне праксе, су очита злоупотреба права на штрајк, јер "захтеви" који су постављени у одлукама о ступању у штрајк нису захтеви из радноправних односа. Ти "захтеви" задиру или у својинске односе у предузећу или су узурпација овлашћења легално изабраних органа у предузећу или су везани за нека спољна догађања. Неки "захтеви" задиру чак у рад правосудних органа, а неки имају изразито политичку конотацију. И таква догађања, нажалост, наша пракса назива штрајком иако, строго узев, не могу се назвати штрајком запослених.

Саставни део одлуке о ступању у штрајк је образовање штрајкачког одбора "који заступа интересе запослених и у њихово име води штрајк". Одлуку о ступању у штрајк доноси или одговарајући орган синдиката или запослени, али, према закону, штрајкачки одбор, независно од чињенице ко га је образовао, заступа интересе запослених и у њихово име води штрајк. Према томе, он не заступа интересе синдиката, који га је могуће образовао, већ интересе запослених, пошто је право на штрајк право запослених а не синдиката.

Штрајкачки одбор је у посебном односу према запосленима, у односу властодавца и пуномоћника, као нека врста уговора о пуномоћству. Све што штрајкачки одбор ради он то ради у име запослених. Било ко да донесе одлуку о ступању у штрајк и да утврди захтеве запослених штрајкачки одбор се креће у границама захтева постављених у одлуци о ступању у штрајк. Штрајкачки одбор није самосталан у свом деловању за време штрајка, јер је оквир његових овлашћења и могућности омеђен захтевима запослених. Он је слободан у границама захтева запослених, које, по нашем мишљењу, не може ни да проширује нити да сужава. Ако се у раду штрајкачког одбора појаве спорна питања везана за захтеве запослених штрајкачки одбор би, по логици ствари, био дужан да затражи мишљење онога који је утврдио спорне захтеве.

Деловање штрајкачког одбора мимо захтева постављених у одлуци о ступању у штрајк је прекорачење овлашћења. Ако "штрајкачки одбор захтева од управног одбора повећање личних доходака за 200 %, исплату дивиденди по деветомесечном обрачуну, подношење извештаја о раду стамбене комисије и увиду у материјално и финансијско пословање фирме", поставља се питање да ли су ово захтеви из одлуке о ступању у штрајк или самостални захтеви штрајкачког одбора. Штрајкачки одбор делује јединствено, па нема ни "делегације штрајкачког одбора". Није јасно шта је "једногласно подржан предлог Извршног одбора штрајкачког одбора да вршилац дужности директора буде...". Не прихвата се, на пример, одлука "којом је штрајкачки одбор сам себе произвео у такозвани в.д. управни одбор куће", односно "ни одлука штрајкачког одбора која се односи на кадровске промене у кући". Штрајкачки одбор је проширен и преузео је сву одговорност за управљање фирмом". Руководиоци су прихватили "захтеве штрајкачког одбора и поднели оставке, али су их остали радници, који очигледно нису мислили као штрајкачки одбор, у томе спречили". Штрајкачки одбор је поднео кривичну пријаву против председника управног одбора". Штрајкачки одбор на челу са председником извршног одбора синдиката захтева од руководства предузећа да се обустави дисциплински поступак" против Н.Н.

Овакво понашање штрајкачког (их) одбора излази из законског оквира. Он не заступа интересе запослених, не води рачуна о њиховим захтевима израженим у одлуци о ступању у штрајк, води "своју политику", поставља се као орган изван оних који су га образовали и утврдили му делокруг рада. Он се издиже изнад запослених и постаје нека врста над-органа, понаша се самостално и одлучује о ономе о чему одлучују запослени и преузима "права" која ни запосленима не припадају, а још мање њему. Наравно, ово је могуће ако запослени и синдикат који су образовали штрајкачки одбор, не прате његов рад нити им он одговара за ток преговора и предузетим мерама. При таквом стању ствари он се претвара у своју супротност и почиње да делује и мимо закона.

#### г) Достављање одлуке о ступању у штрајк и штајк изненађења

Штрајкачки одбор је дужан да штрајк најави достављањем послодавцу одлуке о ступању у штрајк (члан 5. Закона о штрајку).

Послодавцу се доставља одлука о ступању запослених у штрајк у оном садржају (тексту) у коме је донета. Достављањем одлуке послодавац се упознаје да ће се одржати штрајк и да ће штрајк почети одређеног дана у одређени час ("време почетка штрајка"). Истовремено за послодавца то значи упознавање са пуном садржином захтева запослених, проценом својих могућности да испуни захтеве запослених и својим припремама за преговоре.

Одлука о ступању у штрајк доставља се у писменом облику непосредно послодавцу код кога се организује штрајк. Не може отпочети штрајк ако послодавцу није достављена одлука о ступању у штрајк. Ако није тако онда је то злоупотреба права на штрајк. Није достављање одлуке послодавцу, у законском смислу, ако је

одржан само штрајк упозорења уз претњу да ће се одржати штрајк. Штрајк упозорења не доноси одлуку о ступању у штрајк нити поставља штрајкачке захтеве. Не сматра се достављањем одлуке о ступању у штрајк, јер то није, ни обавештавање јавности да ће се ступити у штрајк нити путем објаве или средстава јавног информисања. Све се то одиграва мимо послодавца и он може бити упознат са одговарајућом претњом запослених, али то није непосредно достављање одлуке њему. Постављање одређених захтева у преговорима и претња да може доћи до штрајка, не сматра се у законском смислу достављањем писмене одлуке о ступању у штрајк. "Неуспех претходних преговора био је јасан знак послодавцу да ће доћи до штрајка" – нема одлуке о ступању у штрајк па ни њене доставе. "Из саопштења синдиката на огласној табли о нашим захтевима, било је јасно да ће доћи до организовања штрајка". Све су ово случајеви када се уставно право на штрајк претвара у злоупотребу права.

У пракси је присутна и такозвани штрајк изненађења: запослени ступају у штрајк, прекидају рад, изненада, без претходне одлуке о ступању у штрајк и њеног достављања послодавцу. Сматра се да ефекат изненађења успешније делује на послодавца и доводи до бржег испуњења штрајкачких захтева. За штрајк изненађења се у теорији сматра да је он "више израз незадовољства радника и синдиката него средство притиска".<sup>18)</sup> Међутим, овај штрајк не може да траје дуго, притисак на послодавца да испуни штрајкачке захтеве није непрекидан као када постоји одлука о ступању у штрајк и он отпочне одређеног дана. Закон о штрајку нема одредбе о штрајку изненађења што значи да он није легитимно средство борбе запослених за заштиту њихових интереса. Ови штрајкови, иако се сматрају пожељним у пракси, постижу супротно дејство јер се интереси запослених унапред не утврђују, не одређује им се приоритет. У пракси они су често оруђе у борби за међусобни престиж синдикалних централа, у њиховом надметању за већи број чланова.

Закон о штрајку, и овакав какав је, утврдио је нека правила штрајкачке борбе. Став неких синдикалних централа да штрајк изненађења, наводно, постиже већи уступак послодавца, мора се признати више погодује стихички у заштити права запослених него цивилизованом дијалогу.

#### **д) Обезбеђење минимума процеса рада**

Запослени који обављају делатност од јавног интереса или у делатности чији би прекид рада због природе посла могао да угрози живот и здравље људи или да нанесе штету великих размера, могу почети штрајк ако се обезбеди минимум процеса рада који обезбеђује сигурност људи и имовине или је незаменљив услов живота и рада грађана или рада других предузећа (чл. 9. и 10. Закона о штрајку).

Иако запослени слободно одлучују о ступању у штрајк и одлука о штрајку садржи све елементе које тражи закон, почетак штрајка у одређеним делатностима није могућ док се не обезбеди минимум процеса рада. У Закону је право на штрајк

18. Др. Б. Кошутин и Др. Д. Марковић: " Аутономно право", Београд, 1996.г., страна 198.

запослених условљено: може се почети штрајк али ако се обезбеди минимум процеса рада. Ако тога нема, према закону, не може почети штрајк.

Обезбеђење минимума процеса рада треба да оствари два циља. Један је да се обезбеди сигурност људи и имовине, а други је, да је минимум процеса рада незаменљив услов живота и рада грађана или рада других предузећа. Смисао овог законског услова је да остварујући једно своје право (право на штрајк) запослени тиме не могу да ограниче права других (снабдевање водом, електричном енергијом, хлебом или школовањем деце). Обезбеђење минимума процеса рада мора се унапред објективно одредити, јер се та обавеза не претпоставља.

Минимум процеса рада за јавне службе и јавна предузећа утврђује оснивач, а за другог послодавца – директор. Било ко да је одредио минимум процеса рада он мора да се оствари у току трајања штрајка. Ако се не обезбеди минимум процеса рада штрајк не може почети, а ако почне онда је то злоупотреба права на штрајк. Тако, "запослени са више од 30 аутобуса блокирали станицу с које није кренуо ни један аутобус". "В. седми дан без аутобуског саобраћаја". "К. су данас остали без градског превоза пошто се ниједан аутобус није појавио на улицама, па су путници пешачили и закашњавали на посао". А предузећа у области саобраћаја спадају у делатност од јавног интереса у смислу Закона о штрајку.

"У понедељак празне учионице". "Све школе биле су у тоталној обустави рада". "У више од 400 школа јуче нису држани часови". "Уколико поново не успеју преговори са републичком владом иде се у тоталну обуставу рада". "У многим школама данас нема наставе". "Штрајк у хиљаду школа широм Србије. У највећем броју школа учионице су биле празне". А законима о основној и средњој школи утврђен је минимум процеса рада за време штрајка – школски час траје 30 минута.

Не улазећи ближе у материјални и социјални положај запослених у делатностима од јавног интереса, нити у оправданост или неоправданост њихових штрајкачких захтева, злоупотреба права на штрајк је ако он отпочне а не обезбеди се минимум процеса рада. Можда и Закон о штрајку није понудио најбоља решења везана за минимум процеса рада, али он још увек важи и мора се поштовати. Оправдано је тражити заштиту својих права из радног односа али је исто тако оправдана и обавеза поштовати минимум правила у остваривању тих права. Није право на заштиту својих права истовремена негација туђих права или јавних интереса.

### **ђ) Престанак штрајка**

Штрајк престаје споразумом страна у спору или одлуком синдиката, односно већине запослених о престанку штрајка. За сваки нови штрајк учесници у штрајку су дужни донети нову одлуку о штрајку (члан 8. Закона о штрајку).

Штрајк престаје или сагласношћу страна у спору – споразумом или једностраном изјавом воље онога који је донео одлуку о ступању у штрајк.

Престанак штрајка споразумом представља израз аутономног понашања страна у спору. Слободна воља да се споразумно прекине штрајк изражава сагласност интереса сваке стране у спору. Споразум о прекиду штрајка закључују послодавац и штрајкачки одбор, јер он заступа интересе запослених и у њихово име води штрајк. Споразумом треба, поред осталих спорних питања, тачно утврдити и тренутак престанка штрајка, јер ако би се он иза тога наставио била би потребна нова одлука о штрајку.

Како одлуку о ступању у штрајк доноси орган синдиката или већина запослених, исто тако они могу својом једностраном одлуком да одлуче и о прекиду штрајка. Овде долази до изражаја воља једне стране која се саопштава другој страни. Саопштењем одлуке престаје штрајк и запослени настављају уобичајено са радом.

Са становишта закона нема спора о начину престанка штрајка, јер је законска норма јасна. Међутим, пракса је изградила нека правила која немају ослонац у закону али која живе и за која се може слободно рећи да представљају злоупотребу права на штрајк. У питању је прекид штрајка, одлагање и замрзавање штрајка. "Генерални штрајк запослених који је био заказан за јуче, замрзнут је због делимичног испуњења захтева синдиката", а "замрзавање штрајка не значи и његово стопирање и наставиће се захтевима за побољшање материјалног положаја запослених"; "пре 13 дана најављено је "одмрзавање" штрајка"; "представници школа чланица ... обустављају штрајк". "Синдикат замрзнуо је штрајкачке активности док се оставља рок пословодству предузећа да испуни преостале штрајкачке захтеве". "Штрајкачки одбор и синдикат донели су одлуку о прекиду штрајка и одложио за 10 дана да се испуне захтеви из одлуке о ступању у штрајк"; "штрајк запослених је ковертиран и чека почетак".

Ове појаве у штрајкачкој борби су стања ни црно ни бело, ни јесте ни није. Ако се зна како штрајк престаје онда се треба и држати правила о престанку штрајка. А штрајк траје док се не испуне штрајкачки захтеви или док се не постигне споразум о њиховом испуњењу у одређеном року а штрајк се у међувремену прекида. Погрешно је схватање у пракси да штрајк мора да траје све док се не испуни и последњи захтев из одлуке о ступању у штрајк. То је несхватање суштине штрајка и његово свођење на формализам. Неки штрајкачки захтеви могу се "одмах" испунити, али биће и оних за чије је испуњење потребно дуже или краће време, о чему стране у спору морају да воде рачуна како приликом доношења одлуке о престанку штрајка тако и у периоду испуњења осталих услова.

Прекид штрајка се обично правда разлогом да стране у спору треба да размотре понуђене предлоге које су учиниле једна другој и док оне то чине запослени треба да наставе са радом. Међутим, како се прекид штрајка обично временски не одређује, па после прекида може опет да почне и тако наизменично, такав штрајк ремети производњу. Са друге стране, код запослених се ствара осећај да су они у сталном штрајку са малим прекидима. Запослени учесници штрајка могу успешно

да користе прекид штрајка као средство притиска на послодавца јер ствара економске и технолошке проблеме у производњи.

Одлагање штрајка није одлагање почетка штрајка, већ "одлагање штрајка" за неко касније време када ће одложени штрајк почети. Пошто је одлагање штрајка у рукама онога који је и донео одлуку о ступању у штрајк, то он и злоупотребљава своје право на штрајк, јер послодавцу стално прети активирањем одложеног штрајка, он је у неизвесности и не може да организује производњу за дужи период пошто не зна када ће отпочети одложени штрајк. Доносилац одлуке о ступању у штрајк може одлагањем штрајка уцењивати другу страну при чему нису равноправне у преговорима.

Замрзавање штрајка обично означава да штрајк неће почети оног дана када је то одређено у одлуци о ступању у штрајк, већ да ће то бити када одлучи онај који је донео одлуку о ступању у штрајк. Ово се правда чињеницом да док је штрајк "замрзнут" послодавац може да усвоји захтеве из одлуке о ступању у штрајк а да до прекида рада не дође. Ово је својеврстан услов: испуни захтеве или ће отпочети штрајк. Има случајева да штрајк почне и онда се доноси одлука да се "замрзне", остављајући послодавцу могућност да се изјасни о захтевима, као да то није могуће учинити у непосредним преговорима.

Штрајк или траје или престаје. Стране у спору преговарају, па се или споразумеју о спорним питањима и штрајк престаје или споразума нема и штрајк се наставља (и даље траје). Стање ни рата ни мира не одговара ни једној ни другој страни. Страна која је донела одлуку о ступању у штрајк има привид да овим нешто постиже, а практично само одуговлачи решавање спорних захтева, јер нема континуираних преговора и послодавца оставља у уверењу да се ништа не мења.

Сви ови изрази (прекид, одлагање, замрзавање) у основи своде се на исто значење: одлука о ступању у штрајк важи и услови садржани у њој, али како ће се штрајк одвијати није одређено. Он може да почне па да се прекине, да почне па да се прекине и одложи, да почне, траје и "замрзне се" са намером да се накнадно "одмрзне". Ово понашање праксе у стилу напред-назад, топло-хладно збуњује и учеснике у штрајку, дезоријентише их и ствара привид борбе за заштиту својих интереса. Послодавац нема сигурност да за дужи период организује производњу. Обострано се губи.

## **5. Инспекцијски надзор над применом закона**

Закон о штрајку утврђује да се штрајк, као организовани вид борбе запослених за заштиту својих права, треба да одвија сагласно правилима која су о њему утврђена. Законом су, у мери у којој се то сматрало неопходним, утврђена правила понашање свих субјеката у штрајку. Можда је за поједина питања било могуће наћи и боља решења али постојећа су таква каква јесу и док су у форми закона имају се поштовати. Закон је у том смислу и нормирао да инспекцијски надзор над применом одредаба закона врши надлежни савезни орган, који је овлашћен да у врше-

њу надзора доноси решење којим се налаже отклањање утврђених повреда закона ако штрајк није организован у складу са законом (члан 17. Закона о штрајку).

Циљ инспекцијског надзора није да се ограничи право запослених на штрајк, као уставно право, већ да се он организује и води у складу са законом. Инспекција не врши надзор само према организаторима и учесницима у штрајку, већ и према послодавцима с обзиром да и они имају законом утврђене обавезе везане за штрајк. Надзор над применом закона врши се од тренутка доношења одлуке о ступању у штрајк, за све време трајања штрајка до тренутка када престаје било споразумом било одлуком синдиката или запослених.

С обзиром на стање у пракси и на бројне злоупотребе права на штрајк и неправилности у организовању и вођењу штрајка, може се слободно рећи да је надзор над применом закона неефикасан. За ову тврдњу довољно је пратити дневна средства обавештавања. У нашим условима има случајева да штрајк организују и субјекти који та права немају према Закону о штрајку.<sup>19)</sup> "Форум средњих стручних школа наставља штрајк у законским оквирима" – који су то оквири које им закон одређује нигде се не саопштава.

Деловање инспекције нема за циљ само вршење надзора над применом закона, већ њено присуство у пракси може да има и едукативни значај. У бројним срединама штрајк се поједностављено схвата само као обустава, прекид рада, без икаквих претходних и потоњих радњи. Упрошћено: уставно право на штрајк је право да се прекине рад и одмах тражи испуњење постављених захтева. Најава штрајкова, преговори пре и за време штрајка, заштита људи и средстава, помоћ у решавању спорних питања, све су то непозната (или неприхватљива) питања за многе средине у којима се организује штрајк. Ако се овоме додају и бројни синдикати и "синдикати", називи раднички трибуни, политичке странке, онда је више него очито да многима треба и ближе познавање не само законских норми већ и опште прихваћених правила о штрајку, а не само уставног права на штрајк.

---

19. "Политика" – 26.02.2001.год.