

kur. 35 347

Dr. IVO POLITEO,
advokat u Zagrebu

O potrebi kodifikacije radnog prava

Oštampano iz Spomenice osmog kongresa
pravnika Kraljevine Jugoslavije u Novom Sadu

BEOGRAD
1937



UHB. 3P.
725

1725



O POTREBI KODIFIKACIJE RADNOGA PRAVA

Prije ulaženja u sâm meritum referata treba da budemo na čistu o značenju njegovâ naslova, o onome što se s tim i takvim naslovom htjelo reći. Mislim da su predlagači ovoga referata pod rječju »kodifikacija« razumijevali u prvome redu *unifikaciju* sadanjih zakona iz područja radnoga prava, a tek u drugome redu donošenje novih zakona ili proširenje starih sa istoga područja. A i pod »unifikacijom« teško da su razumijevali onu teritorijalnu, nego najvjerojatnije onu formalnu t. j. sistematsko spajanje svih ili bar većine sadanjih zakona u jedan jedini zakon, koji bi obuhvatio čitavo naše radno pravo. Što se pak razumijeva pod radnim pravom,* o tome sigurno ne postoje dvojbe. Sporedno je pri tome, da li ovaj izraz baš točno označuje opće priznati pojam. Kad bismo ga za volju točnosti zamijenili s kojim drugim od tolikih predlaganih, teško da bismo bili sretnije ruke. Izrazu npr. »radničko pravo« moglo bi se prigovoriti da je skoro svaki čovjek radnik i da uz samostalne radnike (npr. vršioци slobodnih zvanja, vlasnici preduzeća koji sami rade itd.) postoje i oni ovisni, radnici u službenome odnosu. Prigovor, dakle, jednak onome protiv izraza »radno pravo«, jer da je rad preširok pojam, budući da uz rad u službi postoji i samostalan rad izvan službenog odnosa. Uostalom sasvim logički, jer što vrijedi za oznaku po objektu (rad), odnosit će se jednako i na oznaku po subjektu (radnik). Ni s izrazom »službeno pravo« ne bismo bolje pogodili, jer pored privatnopravnog službenog odnosa postoji i onaj javnopravnog karaktera. Zbog svega toga neće imati ni mnogo smisla baviti se s nazivom pak će biti najuputnije, mislim, zadovoljiti se, bar za sada, s izrazom »radno pravo«, i to tim više što su to ime pridržali i mnogo pedantniji narodi nego mi (npr. Njemci) i što je ono primilo i međunarodnu potvrdu (preko Međunarodne organizacije rada u Ženevi).

* Ja sam ga u svojoj knjizi »Radno pravo« (god. 1934., str. 1.) definirao ovako: »Radno pravo sačinjavaju pravni propisi, koji uređuju rad vršen u službi«, iz čega se vidi da sam položio težište na dva momenta: na rad i na službu t. j. službeni odnos. Dakako da ova definicija ne pretendira na položaj dogme, tako da nipošto ne isključuje druge još bolje.

poslovi više vrste, viši trgovački poslovi, podređeni poslovi itd.) previše su brojni i premalo određeni, zbog čega tako nejasni da ni sam služboprimac ne zna kakva prava ima a i vlasti su često u dvojbi kakva prava da mu priznaju.

Zakon o osiguranju radnika od 14-V-1922. imao bi ostati poseban zakon kao i dosad, jer se kod osiguranja radi ne samo o služboprimcima i službodavcima, nego i o osiguravatelju. Ovdje nastupa on kao treći faktor, a njegova organizacija, aparat i mehanizam zahtijevaju toliko detaljnih propisa da je za njih potreban poseban zakon. Eventualno bi se s njime imao spojiti reformirani Zakon o penzionom osiguranju službenika od 30-X-1933. Reformirani zato, jer mislim da bi se osiguranje namještenika imalo decentralizirati pak osim sadanjeg jednog penz. zavoda u Ljubljani osnovati više njih. Osim toga ovakvome zavodu imalo bi se staviti u nadležnost i osiguranje za slučaj bolesti, nesreće i neuposlenosti, onako otprilike kako je to danas s Privatno-društvenom bolesničkom blagajnom »Merkur«. Smatram, naime, nezgodnim da jedan te isti služboprimac bude osiguran za slučaj nesreće i neuposlenosti kod Suzora, za slučaj bolesti kod Merkurove blagajne ili Ouzora, a za slučaj smrti i starosti kod Penzionog zavoda. Mnogo bi dosljednije i praktičnije bilo da jedna institucija provada sva ta osiguranja za jedno te isto lice resp. za jednu te istu kategoriju služboprimca. Dakle centralizacija osiguranja obzirom na vrstu i lica, a decentralizacija obzirom na teritorij.

Iz svega se vidi da bi nam relativna unifikacija donijela uglavnom dva veća zakona ili dvije grupe zakona. Ostali manji zakoni priključili bi se jednoj od tih grupa ili zakona; npr. Uredba o novinarima pristajala bi sasvim dobro u prvu grupu resp. u jedinstveni radnički zakon, koji bi obzirom na to imao samo nekoliko paragrafa više s posebnim odredbama baš za novinare.

Uređenje mnogih detalja moglo bi se kao i dosad prepustiti Pravilnicima, ali bi svakako bilo više nego poželjno da se ne pretjera s tim Pravilnicima ni u pogledu broja ni u pogledu opširnosti. A trebalo bi im i nešto više jasnoće. (Ostalom to su postulati, koji se stavljaju i prema mnogim drugim našim zakonima i pravnim propisima uopće).

S time u vezi primjećujem da bi u jedinstvenome zakonu valjalo svesti na minimum sva ona brojna ograničenja prava služboprimaca, što ih doniješe razne Uredbe povodom novčane i privredne krize a u svrhu zaštite novčanih zavoda i privrednih preduzeća. Sanacija privrede već je toliko napredovala da više ne opravdava tolike zaštite na štetu služboprimaca.

Koliko smatram opisanu unifikaciju dobro došlo, ipak ju ne bih označio hitno potrebnom. Ovakav posao nije lak i zato ne bi mogao baš brzo napredovati; svako forsiranje više bi škodilo nego koristilo. Osim toga sama formalna unifikacija bez većih promjena u samoj materiji bila bi vrlo krnja u svojoj vrijednosti. Mnogo hitnije jest proširenje sadanjih pravnih propisa, promjena sadanjenog materijalnog prava, tako da kad bismo tu promjenu pripravili, bila bi sva građa podesnija i zrelija za formalnu preobrazbu. Promjene u mate-

rijalnome pravcu mnogo su lakše, bar u većem i u važnijem dijelu, jer su one već iskustvom sazrele pak se njihova potreba općenito uviđa i priznaje. U skučenome okviru ovoga referata ne bi se mogle sve potrebne promjene ni nabrojiti, a kamo li potpuno obrazložiti, pak ču se zato ograničiti samo na ono što smatram najvažnijim ili što po općemu zahtjevu treba da bude zamijenjeno novim propisima:

Prva promjena tiče se izbranih odbora ili tzv. sudova dobrih ljudi, koji po današnjim propisima imaju zadaću da rješavaju jedan dio sporova iz službenih odnosa između imalaca radnja i pomoćnog osoblja (§ 343. Zak. o radnj.) Ti izbrani odbori vrlo su lijepo zamišljeni i teoretski predstavljaju ideal sudovanja. Ali praksa je dala protivne rezultate od očekivanih. Članovi tih izbranih odbora nijesu shvatili svoju zadaću kao onu objektivnih sudaca, nego se smatraju subjektivnim zastupnicima interesa svoje grupe, prema kojem shvaćanju obično i rade. Njima nedostaje onaj ipak potrebiti minimum pravnoga znanja a sa rasprava često izostaju ili ne dolaze rado, što je i razumljivo kad se uvaži, kakvim su sve brigama i poslovima građani danas opterećeni. Osim toga vrlo skućena mogućnost pobijanja presuda takvih izbranih odbora čini brojne pravne pogreške u njima nepopravljivim, što izazivlje ogorčenje kod oštećene stranke. Zato bi valjalo te izbrane odbore što prije ukinuti vrativši rješavanje sporova iz službenih odnosa redovitim sudovima a kod ovih provesti eventualno neke promjene u postupku radi bržeg rješavanja. Uopće je zabluda mnogih naših zakona da otkidaju od prirodnog djelokruga redovnih sudova u korist upravnih vlasti. (Potsjećam, primjera radi, na Zakon o istupima).

Pravo na otpravninu valjalo bi proširiti na još neke vrste služboprimaca i početak tog prava odrediti s ranijim rokom a ne tek s početom jedanaestom godinom službovanja. To pravo moralo bi biti neovisno i o mirovini i o neprekidnosti službovanja. Kako kod prava na otpravninu tako i kod prava na otkaz valjalo bi uzeti u obzir sve godine službovanja uopće, a ne samo one kod zadnjeg službodavca. Budući da bi ovakvo uračunavanje moglo previše opteretiti službodavca i otežati namještanje starijim služboprimcima, valjalo bi poduzeti mjere da se to ne dogodi. Npr. da bi otpravninu plaćao Penzioni zavod a u tu svrhu bi službodavac za svakog svog namještenika plaćao periodičke premije zavodu (onako kao što plaća za mirovinu, za hranarinu itd.).

Propis iz §-a 329. Zak. o radnj. o odmoru trebalo bi nadopuniti pravom služboprimca da i proti volji službodavca nastupi odmor u skrajnjem roku pri koncu godine kad je još vremenski moguće odmor iskoristiti resp. da mu se prizna pravo na novčanu naknadu za odmor, koji je tražio a bio mu je uskraćen.

U nijednome od dosadanjenih zakona ne spominje se pravo služboprimca na naknadu putnog troška za slučaj premještenja ili otkaza službe u mjestu zadnjeg zaposlenja, koje nije identično s mjestom početnog zaposlenja ili primitka u službu.

O neotkazivosti i nerazrješivosti službenog odnosa radničkih povjerenika (osim ako postoje razlozi za otpust bez otkaza) za vrijeme trajanja njihova mandata nema suglasnosti u našoj judikaturi, jer

nijedno stanovište ne nalazi uporišta u izričitom zakonskom propisu. Ovu nesigurnost, koja slijedi iz različitog tumačenja, valjalo bi ukloniti jasnim izričitim propisom, koji bi s jedne strane osigurao radn. povjereniku službovno mjesto u interesu vršenja povjereničkog mandata a s druge strane spriječio da takav mandat bude kao neka si-nekura doličnome radniku ili izvor korupcije.

Netom spomenuti predlozi jesu samo dio onih, kojima strogo nije mjesto u ovome referatu nego eventualno u komisiji, koja bi bila obrazovana radi noveliranja i unificiranja radničkog zakonodavstva.

Dok noveliranju dajem prednost (vremensku) pred unificiranjem, dotle je provedbi sadanjih zakona mjesto i pred jednim i pred drugim. Našim zakonima iz područja radnoga prava ne može se osporiti relativna povoljnost za radnike i napredak, ali ove prednosti ne dolaze dosta do izražaja, jer se ti zakoni integralno ne provodaju. Radnici bi bili manje nezadovoljni i ne bi se tako ogorčeno tužili na današnji društveni poredak i ekonomski sistem, kad bi provedba zakona odgovarala njihovoj slovu, duhu i tendenciji. Zato bi i eventualne promjene, bez unifikacije ili s njom, slabo koristile kad bi se kod njih pokazao jednaki manjak u provedbi kao i kod sadanjih zakona. Težište, dakle, leži na provedbi zakona: nju valja zajamčiti. Zakon o inspekciji rada uveo je u život te inspekcije »za neposredni nadzor nad izvršenjem zakona, uredaba, pravilnika i ministarskih naredaba, koje se odnose na socijalnu i životnu zaštitu radnika«. Kako je poznato, ove su inspekcije rada, nažalost, zatajile; uglavnom radi pomanjkanja dovoljnog broja personala i novčanih sredstava. Zato neće biti na odmet da se razmisli o predlogu da se djelokrug državnih inspekcija rada pridijeli (neću reći Radničkim Komorama, jer bi službodavci prigovarali pristranosti ovih kao isključivo radničkih predstavništva, ali) Središnjem uredu za osiguranje radnika. U ovome su paritetno zastupani službodavci i služboprимci a autonomne institucije interesenata uspješnije bi vršile nadzor nad provedbom zakona nego li državna birokracija. Jednaki predlog stavio bih i za berze rada. Ovima je svrha da reguliraju radno tržište posredujući mjestu za neuposlene radnike, dok je Suzoru svrha, među ostalim, da osigurava radnika za slučaj neuposlenosti. Neuposlenost je, dakle, dodirna točka između obih institucija, koja ih veže i zato bi opravdavala spajanje njihovih djelokruga. Bolestima, protiv kojih Suzor osigurava, leži često korijen u preslaboj »socijalnoj i životnoj zaštiti radnika u radnjama«, koju opet ima da nadziru Inspekcije rada. To bi, dakle, imala biti veza između Suzora i Inspekcija rada. Suzor ima i onako svoje organe (Okružne urede i ekspoziture) u svim većim mjestima države pak bi preko njih vrlo lako mogao nadzirati izvršenje zakona. Kad bi uslijed predloženog spajanja organi sadanjih Inspekcija rada i burza rada postali organima Suzora, uspjeh bi bio daleko veći, opći troškovi bi se smanjili a sumnjam da bi se troškovi Suzora uopće ili znatnije povećali. Državni budžet sigurno bi bio odterećen resp. dosadanji izdaci mogli bi se upotrebiti ili kao subvencija Suzoru ili za druge socijalne svrhe, a budžet Suzora našao

bi pokriće za povećane izdatke u drugim prištednjama. Jer ako Suzor osigurava protiv neuposlenosti izdavanjem novčane rente, on će dio ovih prištedjeli bude li uspješno posredovao oko uposlenja. Ako mu je svrha da novčano i u naravi pomaže u slučaju bolesti, on će i na tome prištedjeti, bude li bolestima prevenirao uspješnim nadzorom nad održavanjem higijenskih i ostalih uslova rada. A i obje grupe interesenata, službodavci i služboprимci, bili bi zadovoljni, kad bi djelatnost, koja se tiče njih, bila i u njihovim rukama. Onda bi i zakone iz našega radnoga prava imali ne samo na papiru, nego i u životu, a samo oživotvorenjem slova i duha zakona dobiva on smisla i postizava se njegova svrha.

