

ЗБОРНИК РАДОВА ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА У НИШУ
XLIII/2003

Mr Горан Обрадовић

**КЛАУЗУЛЕ СИНДИКАЛНЕ
СИГУРНОСТИ**

UDK 331.105.44

Рецензент: Проф. др Александар Петровић

Апстракт

Слобода синдикалног организовања има два правца: позитивни (да се оснивају удружења и да им се приступа) и негативни (да се не буде члан ниједног удружења). Иако је у савременом праву неспорна, слобода синдикалног организовања је и ограничена. Једно такво ограничење су клаузуле синдикалне сигурности, којима се бави овај рад. После излагања проблема, приказују се најзначајнији облици ових клаузула, а затим се анализира стање у неким упоредно-правним системима. На крају рада се разматра проблем оправдања клаузула синдикалне сигурности, са аспекта интереса синдиката, као и са аспекта права запослених да не буду чланови синдиката, уз критички осврт на сваки од њих.

Кључне речи: радни однос, синдикати, синдикалне слободе.

Мр Горан Обрадовић¹

КЛАУЗУЛЕ СИНДИКАЛНЕ СИГУРНОСТИ

1. Проблем

Слобода синдикалног организовања (слобода коалиција) има свој позитивни и негативни значај. У *позитивним* правцу значи да службодавци и службопримци могу оснивати друштва ради заштите својих интереса, да се могу у тим друштвима удруживати и да могу у свом раду примењивати средства која друштвена правила предвиђају. У *негативном* правцу слобода коалиције значи и право бити неорганизован, као и забрану захтевати учлањење у синдикалну организацију.²

Право на слободу синдикалног организовања утемељено је у бројним документима (УН, МОР, ЕУ, итд), али је, и поред тога, у појединим законодавствима постојала или још увек постоји пракса његовог ограничавања путем тзв. *клаузула синдикалне сигурности*.

¹ Асистент Правног факултета у Нишу.

² Др С. Бајич, *Основи радног права*, Општи део, Издавачко и књижарско предузеће Геце Кона А. Д., Београд, 1937., стр. 93-95. Такође и: Н. Гинтић, *Радно и сооцијално право* (I), Народне новине, Загреб, 1969., стр. 93, по коме слобода (право) синдикалног организовања укључује: а) слободу односно право, тј. могућност, али не и дужност заинтересованих особа да оснују синдикат; б) слободу, односно право појединца да по својој вољи ступи или не ступи у синдикат уопште; в) слободу појединца да по својој вољи ступи у одређени синдикат, ако их је више; д) слободу појединца да не ступи ни у једну од постојећих синдикалних организација, односно да из истих иступи.

Циљ клаузула синдикалне сигурности јесте ојачавање позиције синдиката у непријатељској средини и лакшем испуњавању своје улоге у систему радних односа на основу директних дискусија и преговора.³ Чињеница да сви запослени код једног послодавца морају бити чланови неког синдиката (или тачно одређеног, тј. већинског), олакшава наступ према послодавцу јер сви они иступају јединствено и имају веће изгледе да остваре своје захтеве. Најзначајнији аргумент у одбрани клаузула синдикалне сигурности јесте управо корист коју сви запослени имају од синдикалног деловања.

С друге стране, с обзиром да непосредно ограничавају право на рад (и слободу рада), ове клаузуле су доста оспораване. У складу са савременим схватањем права на рад, право је радника да се запосли где хоће, а то значи да му се запослење не може условљавати учлањењем у синдикат, а поред тога, учлањење у синдикат треба да буде ствар слободне воље радника.⁴

2. Гаранције права на синдикално организовање

2.1. Уједињене нације

Општа декларација о правима човека признаје сваком право на слободу мирног избора и удруживања. Нико не може бити приморан да припада неком удружењу (чл. 20). Такође, сваком се признаје право на образовање и ступање у синдикат ради заштите својих интереса (чл. 23, ст. 4). Она, дакле, признаје и позитивно и негативно право удруживања.

Пакт о грађанским и политичким правима под правом на синдикално организовање подразумева не само право на слободно образовање синдиката, већ и право на слободан приступ синдикатима у циљу заштите својих интереса (чл. 22).⁵

³ МОР, Смернице о радном законодавству, Женева, 2001., стр. 28

⁴ Др В. Брајић, Радно право, Савремена администрација, Београд, 2001., стр. 156.

⁵ Као дозвољена ограничења овог права наводе се случајеви у интересу: 1) националне безбедности или јавне сигурности; 2) јавног поретка или заштите јавног здравља; 3) морала или правног поретка и 4) слобода овог права од стране чланова оружаних снага и полиције може бити подвргнута посебним ограничењима.

Пакт о економским, социјалним и културним правима сваком лицу гарантује право да са другим образује синдикат и да ступа у синдикат по свом избору ради заштите и унапређења својих економских и социјалних интереса (чл. 8). Слично као и претходни, и овај Пакт дозвољава да вршеће права на синдикално организовање може бити ограничено једино законом, уколико су та ограничења неопходна у једном демократском друштву и то у интересу националне безбедности или јавног поретка или ради заштите слободе других лица.

2.2. Међународна организација рада

За слободу синдикалног организовања значајне су две конвенције Међународне организације рада.

*Конвенција бр. 87 о синдикалним слободама и заштити синдикалних права*⁶ признаје радницима и послодавцима, без изузетака, право да, без претходног одобрења, образују организације по свом избору, као и да приступају овим организацијама, под искључивим условом да се придржавају њихових статута (чл. 2).

*Конвенција бр. 98 која се односи на примену принципа права организовања и колективних преговора*⁷ истиче (чл. 1) да радници треба да користе одговарајућу заштиту против свих дела дискриминације у материји запослења која би могла да буде штетна по синдикалну слободу. Таква заштита се, каже се даље у Конвенцији, може нарочито применити уколико се ради о делима која би имала за циљ:

- а) да запослење радника подреде услови да се он не учлањује у синдикат или да престане да припада синдикату;
- б) да се отпусти радник или да му се свим осталим средствима нанесе штета ради тога што је он члан синдиката или што учествује у синдикалним

⁶ Усвојена на тридесет и првом заседању Опште конференције, 17. јуна 1948. године. Код нас је ратификована 8. априла 1958. године, објављена у "Сл. листу ФНРЈ", бр. 8/58.

⁷ Усвојена на тридесет и другом заседању Опште конференције, 8. јуна 1949. године. Код нас је ратификована 8. априла 1958. године, објављена у "Сл. листу ФНРЈ", бр. 11/58.

делатностима изван радних часова или, пристанком послодавца, за време радних часова.

Како се види, обе ове конвенције изричито предвиђају слободу удруживања у позитивном смислу. То, међутим, да оне не дозвољавају ову слободу у негативном правцу, тј. као право да се не буде члан синдиката, јер ако свако има право да слободно одлучује о организовању или припадности одређеном синдикату то, самим тим, значи и његово право да не буде члан, као и право напуштања чланства у синдикату.⁸

Такође, по тумачењу Комитета експерата Међународног бироа рада, чл. 2 Конвенције 87 омогућава државама чланицама било да гарантују права радника да се не удружују у стручне организације или да дају овлашћење и када је то потребно, регулишу практичну примену клаузула које се односе на синдикатску заштиту.⁹

2. 3. Регионални извори

Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода из 1950. године (са одговарајућим протоколима)¹⁰ свакоме даје право на слободу мирног окупљања и слободу удруживања с другима, укључујући право да оснива синдикат и учлањује се у њега ради заштите својих интереса (чл. 11). Ограничења овог права су слична онима предвиђеним у горе наведеним пактовима.

Европска социјална повеља из 1961. године у Првом делу углавном понавља садржај Европске конвенције. Други део је шири, тако да (чл. 5) предвиђа да: «...у погледу разматрања гаранција или унапређивања слободе радника и послодаваца да оснивају локалне, националне или међународне организације за заштиту њихових економских и социјалних интереса и да се учлане у те организације, уговорне стране ће предузети да национална законодавства не иду за тим да слабе или да делују у циљу слабљења те слободе.»

⁸ У том смислу видети и: др Б. Шундерић, *Право Међународне организације рада*, Правни факултет у Београду, 2001., стр. 196.

⁹ МОР, *Смернице о радном законодавству*, стр. 28

¹⁰ "Сл. лист СЦГ"-Међународни уговори, брр. 9/2003.

Социјална повеља јасно препознаје и негативну слободу, тј. право појединца да не буде члан организације јер радници (или послодавци) не смеју трпети никакву "личну или професионалну штету која је резултат коришћења слободе удруживања". То укључује отказ или поступак који води отказу или притисак од стране послодавца на неког запосленог да напусти позицију у организацији.¹¹

Повеља о основним правима у Европској унији из 2000. године признаје право сваког на мирно окупљање и слободу удруживања на свим нивоима, нарочито у политичким, синдикалним и грађанским стварима, што подразумева право свакога да оснива синдикате и придружује им се ради заштите његовог односно њеног интегритета (чл. 12).

3. Врсте клаузула синдикалне сигурности

Уопште узевши, постоје три основна облика клаузула синдикалне сигурности, уз неке варијанте. Оне се међусобно разликују по обавезама које производе, односно по тренутку када се обавезе морају испунити. То су:

- **клаузула «затворене радње»** (closed shop). Послодавци су обавезни да ангажују само оне раднике који су чланови синдиката (или тачно одређеног синдиката). Постоје два начина примене ове клаузуле: pre-entry, и састоји се у обавези учлањивања у синдикат као услови за заснивање радног односа и post-entry, на основу кога актуелни запослени морају да припадају одређеном синдикату, под претњом престанка радног односа;¹²

- **клаузула «синдикалне радње»** (union shop), која се од претходне разликује у томе да радници не морају бити чланови синдиката у тренутку запослења, али то морају постати у одређеном року и

- **клаузула «агенцијске радње»** (agency shop), која не намеће обавезу чланства у синдикату, али су зато запослени у обавези да плаћају одређену суму

¹¹ С. Barnard, *EC Employment Law*, Oxford University Press, 2000., стр. 554.

¹² Разлика између post-entry варијанте closed shop клаузуле и union shop клаузуле јесте у томе да се првом обавезују лица која су већ у радном односу да се учлане у одређени синдикат, уколико желе задржати запослење, док се код потоње ради о условљавању лица која још нису засновала радни однос да, уколико буду примљена, постану чланови одређеног синдиката.

новца на име накнаде за услуге које им синдикат пружа, такође под претњом престанка радног односа.

4. Клаузуле синдикалне сигурности у неким упоредно-правним системима

Клаузуле синдикалне сигурности су тековина англосаксонског права, иако су данас и у тим земљама напуштене (са изузетком САД, где се и даље примењују неке од ових клаузула или њихове варијанте) укључујући Велику Британију. У европским земљама се сматрају кршењем права на удруживање, признатог већ наведеним актима о људским правима.

У САД-у је још Вагнеровим законом из 1935. године Конгрес прокламовао да је национална политика рада таква да подстиче колективно преговарање. Тиме је био рашчишћен пут за стварање ефикасног механизма за синдикалну сигурност. Сектор 8 (3) овог закона изричито је допуштао *closed shop* и *union shop* споразум послодавца са синдикатом који законито представља запослене.¹³

Нешто касније, 1947. године, тзв. Тафт-Хартлијевим амандманима на Национални Закон о радним односима (*National Labour Relating Act*), дошло је до модификације законске обавезе на учлањење, тако што је редукован домашај споразума о синдикалној сигурности. Запосленом је признато право на уздржавање од чланства и активности у синдикату. *Closed shop* клаузула је стављена ван снаге, док је истовремено одобрена *union shop* клаузула. Овим амандманима је, такође, предвиђено и које ће се синдикалне активности сматрати неправедном праксом, укључујући ту и спречавање запослених да користе право на уздржавање од чланства у синдикату.¹⁴ Незаконитим је проглашена дискриминација запосленог од стране послодавца на основу чланства у синдикату или на основу тога чији је запослени члан (ког синдиката). Такође, синдикатима је забрањено да на име компензације за *union shop* клаузулу од запослених наплаћују "прекомерне или дискриминаторске" почетне чланарине.¹⁵

¹³ P. Hardin et al., *The Developing Labour Law*, The Bureau of National Affairs, Inc. Washington DC, 2001., стр. 1965.

¹⁴ *Ibid*, стр. 1965-66.

¹⁵ Овим амандманима је предвиђен и референдум запослених пре него што би синдикат почео преговоре о клаузулама синдикалне сигурности. Ипак, у просеку 97% запослених се изјашњава у прилог ових клаузула, а око 77,5% их потписује. Због тога је Конгрес укинуо одредбу о изјашњавању за клаузуле. Уместо тога, закон

Union shop клаузула је, дакле, допуштена као услов за одржање запослења. Ипак, овлашћења синдиката су ограничена у неколико погледа: запослени који је обухваћен овом клаузулом мора постати члан синдиката најраније 30 дана од дана запослења; union shop може бити разлог за отпуштање дотичног радника једино када је губитак чланства резултат неплаћања једнаких обавеза или почетне чланарине, под условом да је захтев за принудно чланство базиран на недискриминаторским разлозима.¹⁶

Што се тиче agency shop клаузуле, поставило питање да ли је ова клаузула допуштена, с обзиром да није изричито била предвиђена законом. Одговор на њега дала је судска пракса. Тако, у случају American Seating Co., из 1952. године, Врховни суд је закључио да клаузула по којој је запослени обавезан да плаћа накнаду синдикату, уместо чланства у њему, није противзаконита, с обзиром да је дозвољено да запослени, који су обухваћени union shop клаузулом, а из религијских разлога не могу да постану чланови синдиката, могу сачувати запослење ако прихвате да плаћају одређену накнаду. И у једном другом случају (General Motors), из 1963. године, Врховни суд је јасно заузео став да је agency shop клаузула дозвољена. Овакав став је последица тумачења Тафт-Хартлијевог закона и закључка да усвајањем овог Закона «Конгрес није желео да union shop буде једини важећи инструмент синдикалне сигурности, већ да ограничи моћ синдиката да отпушта из другог разлога осим неплаћања обавеза.» Стога је ова клаузула «практичан еквивалент чланства у синдикату» и легална.¹⁷

У праву **Велике Британије** клаузуле синдикалне сигурности су дуго времена биле широко заступљене и сматране су уобичајеном праксом. Међутим, највећим делом због чланства Велике Британије у Европској унији и, последично, прихватања њених аката од којих је, по питању слободе удруживања, најзначајнија Европска повеља о људским правима, клаузуле синдикалне сигурности се у Великој Британији више не примењују.

Једно од најзначајнијих питања наметања closed shop клаузуле било је отворено са законодавством које је донела влада из периода 1974-79. године, а које је достигло врхунац са Законом о синдикатима и радним односима из 1976. године (Trade

је допуњен одредбом којом се забрањују избори помоћу којих већина запослених може у колективном преговарању да опозове своје представнике који су овлашћени да подржавају клаузуле синдикалне сигурности. Ibid, стр. 1965-66.

¹⁶ Ibid, стр. 1968.

¹⁷ Ibid, стр. 2002-3.

Union and Labour Relations Act). Отказ је сматран оправданим када запослени није постао члан независног синдиката, осим у случају да је имао оправдани религијски разлог да буде члан неког другог синдиката.¹⁸

Касније, 1981. године, пред Европским судом за људска права нашао се спор тројице запослених на Британским железницама, који су добили отказ зато што нису били чланови синдиката.¹⁹ Иако је у овом случају дошло до поделе мишљења међу судијама, већина је заузела став да то представља кршење члана 11 Европске повеље о људским правима, јер право на удруживање, тј. чланство, значи истовремено и право да се не буде члан. Дејство присиле на чланство у синдикат било је такво да је кандидатима елиминисало могућност да бирају коме ће синдикату припадати. Иако је Суд сматрао да није свака присила на чланство истовремено и кршење Повеље, слобода прикључење подразумева одређене елементе слободе избора.

Садашње законодавство у Великој Британији незаконитим сматра свако одбијање запослења или отпуштање запосленог из разлога што он није члан независног синдиката.²⁰ Trade Union and Labour Relations (Consolidation) Act из 1992. године²¹ (чл. 137) незаконитим утврђује престанак радног односа радника из разлога што је он члан или што није члан синдиката или због тога што се противи да предузме кораке ка томе да постане или престане да буде члан синдиката или да плаћа одбитак у случају да није члан синдиката. Како се види, у праву Велике Британије је забрањена и agency shop клаузуле.

Право појединца на удруживање у **немачком праву** садржано је у чл. 9 Основног закона. Сваком појединцу је гарантовано право да оснива удружења (било синдикате или послодавачке организације), да учествују у оснивању удружења, да постаје члан постојећих, да бира између више пре учлањења у један, да остаје у одређеном удружењу и да га поново напусти (позитивна слобода удруживања).²²

Индивидуална права заштићена су и праксом судова. Тако, сходно једној одлуци Савезног уставног суда од 1. марта 1979. године, појединцу је признато право на

¹⁸ J. Duddington, *Employment Law*, Pearson, London, 2003., стр. 262

¹⁹ Young, James and Webster v UK (1981), IRLR 408 ECHR

²⁰ Ibid, стр. 263. Ово је решено изменом Закона о синдикатима и радним односима из 1992. године

²¹ Наведено према: M. Sergaent, *Employment Law Statutes 2003/2004.*, Sweet & Maxwell, London, 2003.

²² G. Hallbach et al., *Labour Law in Germany*, Federal Ministry of Labour and Social Affairs, Bonn, 1994. стр. 302.

неприпадност било ком удружењу (негативна слобода удруживања).²³ Неважећи је сваки уговор уколико ограничава индивидуалну слободу удруживања, на пр., ако садржи обавезу на основу које запослени не може да припада ниједном синдикату или мора да припада синдикату који је репрезентативан у предузећу. Такође, неважећи је и уговор на основу кога је послодавац у обавезу да запошљава само оно лице које је организовано у синдикат.²⁴

Дакле, с обзиром на изричито признање негативне слободе удруживања, у немачком праву клаузуле синдикалне сигурности нису допуштене.

Слично немачком, и **швајцарско право** признаје негативну слободу синдикалног организовања, с тим да је та забрана настала као резултат промењених околности, нарочито у вези броја синдиката и њихове улоге.

Наиме, на крају 19. века, изван број колективних уговора у Швајцарској је укључивао клаузулу помоћу које су послодавци и радници настојали да приморају све у одређеној делатности да припадају одређеној организацији. Савезни суд је сматрао да је *closed shop* клаузула, уговорена на тај начин, законита, јер је синдикат актуелни и природни и јасни представник радника у многим питањима, укључујући и услове запошљавања. Међутим, у то време постојао је јединствен синдикални покрет. Касније, са јављањем мањинских синдиката, посебно Хришћанског, околности су се промениле, тако да је Савезни суд прогласио незаконитим захтев синдиката за отказ раднику који је био члан мањинског синдиката.²⁵

Коначно, 1956. године, са изменом законских одредаба о заштити колективних уговора, у Законик о облигацијама унета је одредба о изричитој забрани *closed shop* клаузуле. Она је сада члан 356а Законика, према коме је ништава свака клаузула у колективном уговору или споразуму између страна која приморава послодавце или раднике да буду чланови уговорене организације.²⁶

Швајцарско право допушта странама у колективном уговору да прибегну једној врсти *agency shop* система, тзв. система "лојалности уговору", по коме се од послодавца не тражи да не запошљава раднике који нису чланови уговореног синдиката, већ само да ангажује оне раднике који су се обавезали

²³ Ibid.

²⁴ Ibid.

²⁵ А. Berenstein, *Labour Law in Switzerland*, стр. 146-147.

²⁶ Ibid, стр. 148.

да ће поштовати одредбе колективног уговора. Савезни суд је 1949. године заузео став да су обавеза прикључивања посебној радничкој организацији и обавеза прихватања колективног уговора о раду-две суштински различите ствари. Тешко је прихватити, по ставу Суда, да су радникова права као појединца оштећена тиме што је приморан да прихвати споразум који је, у ствари, закључен у његовом интересу.²⁷

У **француском праву**, законом из 1956. године (чл. 412-2), забрањено је послодавцу да "узима у обзир припадност синдикату код доношења одлуке о запошљавању...". Ништава је и без икаквог ефекта свака одлука или уговор који тежи да принуди послодавца да запосли или отпусти сваког ко није члан синдиката.²⁸

4. Проблем оправдања клаузула синдикалне сигурности

Слично као и код института забране конкуренције послодавцу, и код клаузула синдикалне сигурности долази до сукоба легитимних интереса двеју страна, с тим да се овде ради о сукобу интереса синдиката и запослених. Може се, у ствари, рећи да се у овом случају интереси синдиката и послодавца, односно послодавачких организација, поклапају и сукобљавају са интересима запослених који се огледају у тзв. "негативној слободи удруживања".

Клаузуле синдикалне сигурности су у интересу и синдиката и послодаваца. Преузимањем обавезе да не запошљавају раднике који нису чланови одређеног синдиката или оних који се не обавезу да ће му касније приступити, послодавци добијају заузврат то да синдикати присиљавају своје чланове да не раде за неорганизоване послодавце. Удружењима послодаваца је, на тај начин, омогућено да се боре против оних послодаваца који нису њихови чланови и који, због тога, могу да продају своје производе или пружају услуге по нижим ценама, јер раднике могу да плаћају и ниже од износа на који су се обавезали организовани послодавци. Интерес синдиката је, наравно, у постојању ових клаузула, јер се на тај начин јача синдикална дисциплина и синдикат компактније наступа према послодавцима.

²⁷ Ibid, стр. 148.

²⁸ G. Lyon-Caen, J. Pelissier, A. Supiot, Droit du travail, Dalloz, Paris, 1994., стр. 572.

Забрана ових двеју клаузула може бити тумачена и као слабљење синдиката, јер се радници наводе на неприпадање синдикату, другачије организовање, можда чак и по укусу послодавца. То представља и елиминисање сваког утицаја радника на послодавца код запошљавања радника.²⁹

На крају, као аргумент који иде у прилог клаузула синдикалне сигурности, не треба изоставити ни неспорну чињеницу да сви запослени, били они чланови синдиката или не, извлаче корист из синдикалног деловања, те је са те позиције лакше бранити постојање ових клаузула.

С друге стране стоје легитимни интереси сваког радника као појединца, садржани у негативном облику слободе на синдикално организовање, тј. у праву да се не буде члан синдиката. Ово право је изричито заштићено свим релевантним актима универзалног и регионалног карактера, који не остављају простор за другачије тумачење. Управо из тог разлога, клаузуле синдикалне сигурности су у новије време скоро у потпуности изгубиле на значају, чак и у Великој Британији, где су се традиционално примењивале. И у праву САД-а је дошло до значајне редукације њиховог домашаја.

Евентуално се, од свих клаузула синдикалне сигурности, оправдање може наћи једино за *agency shop* клаузулу, и то на бази користи коју сви запослени извлаче из активности синдиката. Ипак, и овде се поставља питање да ли обавеза плаћања синдикалне чланарине (као компензација за не-чланство у синдикату) може бити услов за наставак запослења. Уколико би се прихватио такав став онда би се, у суштини, вратили на почетак проблема, тј. на питање постојања слободе рада и слободе удруживања.

У том смислу чини се прихватљивим решење из швајцарског права које, како је горе поменуто, познаје једну варијанту *agency shop* клаузуле, која од послодавца захтева само да запошљава оне раднике који се обавезу да ће поштовати одредбе колективног уговора. Како запослени нису чланови синдиката не могу бити обавезни на плаћање чланарине, па је решење за то нађено у обавези плаћања тзв. "солидарног доприноса" синдикату, који може бити одбијан од плате. Прихватање колективног уговора је нешто сасвим различито од обавезе на чланство, као што је одбијање од плате "солидарног доприноса" сасвим другачије од престанка радног односа због неплаћања чланарине.

²⁹ Др В. Брајић, *op. cit.*, стр. 156.

Goran Obradović, LL.M.
Teaching Assistant

Provisions on Trade Union Security

Summary

The freedom of trade union organization involves two possible directions: positive (related to establishing associations and admitting membership) and negative (related to not being member of any association). Despite its undeniable significance in modern law, the freedom of trade union association is restricted. One of these restraints regards the provisions on trade union security, which are the subject matter of this paper.

On exposing the problems, the author provides the most significant forms of these provisions and makes a contrastive analysis of the related legislation in a number of comparative legal system. In the last part of the paper, the author discusses the justification of the provisions on trade union security both from the point of view of the trade unions' interest and from the point of view of the employees' right not to be members of a trade union, including a critical review of both aspects.

Key words: employment, trade unions, trade union freedoms.