

пуности слажем, мислим да се из промена у једној не могу непосредно изводити закључци у односу на другу. Сматрам да се не може примити формулација: радник није власник — то значи одвајање рада, средства за производњу су у друштвеној својини — то значи ослобођење рада. Треће, оно што је свакако најважније, мислим да се проф. Гамс и ја слажемо у погледу садржине процеса о коме је реч, али не и у погледу термина којим се он може означити. Оно што сам ја желео да кажем може се врло кратко формулисати: Рад у економском смислу, па и као друштвена установа, уосталом, представља апстракцију која нема своју самосталну материјалну егзистенцију већ је увек инкорпорисан у нечему, било као „неутошен рад“, тј. као радна снага у човеку, или као утошен рад одређен у производима рада. (Рад у смислу процеса рада не наводимо јер ово значење свакако не долази у обзир.) Ни у једном ни у другом случају не може се говорити о „ослобођењу“ рада, јер се из тог појма не види јасно шта се ослобађа. Очигледно је да то није рад, јер не видим могућност како се једна апстракција која нема материјално обличје може ослободити. Зато, понављам, мислим да реч рад у изразу ослобођење рада може имати само преносно значење, односно представљати произвођаче, радничку класу или радне људе уопште.

III САСТАНАК СЕКЦИЈЕ (12 НОВЕМБРА 1962)

Проф. др. Александар Балтић: ПОЛОЖАЈ РАДНОГ ЧОВЕКА. — Ја бих, другови и другарице, истакао у Преднацрту оне одредбе које начелно регулишу положај радног човека у нашем друштву и његова права и слободе. Ја бих се задржао само на неким основним питањима у вези са положајем радног човека, не улазећи у друга питања која такође могу да се поставе кад је реч о положају радног човека.

Мени се чини да је најосновније питање за положај радног човека, које произилази из самог Преднацрта, питање права на рад. Сигурно је да то право, било да се истиче и као начело у Преднацрту, у нашем Уставном закону и у многим другим уставима у свету, представља једно од најбитнијих права за друштвени и економски положај човека уопште.

Кад расправљамо о праву на рад које је задржано у чл. 38 Преднацрта, могла би да се да једна општа карактеристика: да Преднацрт Устава тежи да одреди саму садржину тога права, наиме које су његове основне компоненте, односно елементи који чине његову суштину. Али, он истиче само извесне елементе, тако да не иде до краја. Он први пут, што не чини Уставни закон из 1953, покушава да да једну садржину права на рад и извесне последице које за друштвену заједницу из тога произилазе, односно обавезе у погледу зајемчења, обезбеђења права на рад. С те стране, што чини напор да одреди елементе, Преднацрт Устава треба поздравити.

Међутим, кад анализирамо чл. 38 онда се види да је имао намеру да, обухватајући право на рад, истовремено истакне и други један важан

принцип а то је слобода рада. Он у ст. 1 каже. „Зајемчени су право на рад и слобода рада“.

По мом мишљењу, то су два појма које треба разликовати и који се и у теорији и у законодавству разликују, те сматрам да би можда начело слободe рада требало истаћи и издвојити његове елементе у један посебан члан који би дошао испред права на рад. Слобода рада је много шира, у смислу слободног опредељивања радног човека — грађанина у избору запослења, заната, посла, односно занимања. Она се огледа у слободној активности радног човека у свим манифестацијама друштвене делатности, тако да се под слободом рада разуме и слобода — што Преднацрт Устава у чл. 23 истиче — да радни човек односно грађанин може својим средствима рада да слободно врши разне делатности, с тим што се законом одређују услови под којима он то може да чини.

Чл. 38 Преднацрта садржи забрану принудног рада који је негација појма слободe рада, изузев, јасно, уколико није реч о казни лишења слободe која може да повлачи и обавезан рад.

Затим, чл. 38 Преднацрта исто тако садржи један елемент слободe рада а то је: да свако слободно бира своје занимање. То не значи само занимање из радног односа него може да буде и занимање у слободној професионалној делатности, итд.

Према томе, мени се чини да би било добро да се слобода рада издвоји или бар да се да нешто друкчија композиција чл. 38 тако да се прво говори о слободи рада, па као једна манифестација те слободe да произилази и право на рад, као право које се искључиво везује за радног човека из радног односа, тј. за запослење.

То би била једна, можда, више формалноправна примедба која би се могла Преднацрту Устава учинити.

Што се тиче самог права на рад, свакако је један од деликатних проблема којим се бави наука, теоретичари и нарочито практичари питање шта то право у својој суштини и бити значи, с једне стране, и какве су обавезе друштвене заједнице, с друге стране, у погледу обезбеђења, остваривања и стварног уживања права на рад у пракси.

За мене је овде карактеристична одредба чл. 38 ст. 2, која каже да друштвена заједница ствара услове за остваривање права на рад. То, другим речима, значи да друштвена заједница узима на себе обвезу и одговорност да ствара такве услове и да предузима такве мере које ће обезбеђивати несметано уживање права на рад од стране сваког нашег грађанина који је способан за рад и жели да ради.

Према томе, прво питање које се поставља јесте да ли већ на основу самог Устава грађанин непосредно стиче и реално право на запослење, односно да ли остварује своје право на рад, или је оно условљено стварањем тих услова, односно предузимањем законских и других мера за његово остваривање.

Мени се чини да је ово друго и да право на рад, по мом мишљењу, треба посматрати у процесу развоја, упоредо и у складу са самим развојем нашег друштва и наших материјално-економских могућности.

Да је то тако, показује и то што смо ми данас сведоци чињенице да изврстан незнатан број грађана који желе да раде нису тренутно у могућности да остваре то своје право, углавном из објективних разлога: због извесног несклада између потреба за радном снагом, с једне стране, и нових привредних мера, с друге стране, које се данас предузимају и које су нам добро познате а које захтевају извесну преоријентацију и прерасподелу радне снаге, другим речима, извесно усклађивање потреба и захтева привреде за радном снагом. И, ту је основна дужност друштвене заједнице да створи такве услове који ће омогућити нашим грађанима уживање права на рад.

Оно што мислим да истакнем то је да је једна од првих обавеза друштвене заједнице да створи те услове и донесе прописе. Јасно да се претпоставља доношење прописа на основу којих треба да буде зајамчено ово право на рад и дата могућност сваком нашем грађанину да то своје право не само оствари него да га у потпуности и сачува.

Према томе, за нашу друштвену заједницу је створена обавеза да она донесе такве прописе, па тек онда, на основу тих прописа, по мом мишљењу, грађанин може захтевати остваривање свог права на рад.

Ми данас већ имамо два основна закона — Закон о радним односима и Закон о јавним службеницима — који донекле већ обезбеђују остваривање и заштиту тога права. Јасно је да ће после доношења Устава ти прописи морати да се ревидирају у правцу што потпунијег остваривања самог тога права. Досад смо имали у пракси често појаву да се воде многи спорови о том праву, који некад нису ни оправдани. Често наши судови одбијају надлежност за вођење таквих спорова, наводећи да право на рад није законом регулисано, а Уставни закон од 1953. даје само могућност за запослење али не на сваком месту и тамо где наш грађанин то захтева.

Ово је најтежи проблем и од тога како ће се тај проблем решити, како се право на рад остварује зависи положај наших грађана који они имају у друштвеној заједници. Остваривање тога права је јемство његовог друштвеног и економског положаја у нашој заједници.

Јасно је да измењена друштвена улога произвођача-грађанина — радног човека и његово право друштвеног самоуправљања захтевају максимални напор од стране друштвене заједнице, као што и Преднацрт Устава каже, на предузимању таквих мера (конкретних, практичних, економских у првом реду) које ће то право омогућити.

Ја имам још неке примедбе у вези с правом на рад, не стилске већ суштинске. На пример, сматрам — а то питање се већ у пракси поставило — да радници који привремено не могу да остваре своје право на рад треба да добију материјалну помоћ. По чл. 38 Преднацрта изашло би да би сваки наш грађанин који је незапослен и пријављен Заводу за запошљавање радника требало да има право на материјално обезбеђење. Међутим, у стварности није тако, пошто данашњи позитивни прописи предвиђају изврстан цензус, извесна ограничења, тако да од броја незапослених, само један део прима помоћ а остали не јер не испуњавају одређене услове. Због тога сматрам да би у чл. 38 требало додати: „под

условима одређеним у закону.“ Овако широка одредба може да наведе на то — а већ и видимо да се постављају питања у вези са чл. 38 — да свако има право на накнаду за време незапослености.

Начелно је питање задржавања последњег става у чл. 38 који гласи: „Ко неће да ради а способан је за рад, не ужива права и друштвену заштиту који припадају човеку на основу рада“. Изгледа да се овај став тумачи тако као да друштвена заједница прописује сада неку обавезу за рад, тј. неку општу дужност рада. То питање се конкретно поставило у вези с овим ставом.

Мени се чини да је овај став само потврда и последица оне основне максиме коју Преднацрт предвиђа, а то је да рад и резултати рада служе као једино мерило за друштвено-економски положај човека и да нико не може да стиче никакве користи присвајањем туђег рада, односно експлоатацијом туђег рада.

Према томе, ја мислим да ова одредба има више друштвено-морални и политички значај него правни. Она хоће да истакне друштвену и моралну вредност рада у социјализму. Не уводи се нека правна обавеза према којој је свако дужан да ради, него то су само последице за нерад, тј. односи се само на човека које је способан за рад а неће да ради.

Поставља се питање да ли уопште треба да овај став остане у Преднацрту. Ми имамо данас у Уставу од 1946 одредбу која предвиђа општу дужност рада: Свако је дужан да ради према својим способностима: ко држави не даје, не може од државе ни примати. То се врло често тумачило као да у социјалистичкој земљи постоји правна обавеза на рад, мада је добро познато да се у нашој држави једино признаје радни однос добровољно заснован од радника. Ова обавеза би била у супротности са правом на рад. Ја ћу у том смислу дати и конкретан предлог за измену ових формулација у чл. 38 Преднацрта.

Даље, једно питање, које мислим заслужује пажњу, јесте то што Преднацрт у оном делу где говори о друштвено-економском уређењу врло мало се осврће на економске јединице, односно на радне јединице, у оквиру радне организације.

Ја сам био на једном саветовању где су људи из предузећа нарочито постављали питање положаја и улоге радне јединице, тзв. економске јединице, у новим условима, тј. у условима проширивања права самоуправљања и преношење права, обавеза и одговорности на те јединице. Какав је њихов однос према централним органима управљања, која права имају, како се појављују њихови органи управљања према централним органима управљања у самој радној организацији, докле могу ићи овлашћења радне јединице, итд.? То законом скоро није регулисано. Закон о радним односима има неке одредбе које усмеравају развитак у том смислу да се иде на економске јединице, дајући им све шира овлашћења, на пример, у погледу заснивања радног односа, а у погледу расподеле личних доходака, јединице могу чак да доносе и правилнике уз сагласност централног радничког савета. Али кад се говори о радним организацијама у овом другом делу, у другој глави (Друштвено-економско уређење), ту Преднацрт само на два места спомиње радне јединице, и питање је да ли је

то радна јединица или је то омашка (да се место о радној организацији говори о радној јединици). Али изгледа да је чл. 16 ст. 2, више мислио на радне организације него на ране јединице, тако да у ствари само на једном месту говори о радним јединицама. А по мом мишљењу и то питање стварно данас тражи своје регулисање и сматрам да би Преднацрт макар начелно, оквирно, требало да да извесне поставке, извесне границе односа у организацији, да се види улога и друштвено-економски положај економске јединице према самој радној организацији, према њеним централним органима. Рецимо, да ли радник отпуштен из економске јединице може да буде стављен на располагање осталим економским јединицама или се има сматрати да је отпуштен из читаве радне организације?

ПИТАЊЕ ОДГОВОРНОСТИ ЗА ШТЕТУ НАНЕТУ ГРАЂАНИНУ. — Још једно питање бих дотакао за које бих тражио објашњење. То је питање, мислим, правилно поставио друг Жика Ђорђевић. Односи се на чл. 57 који говори о накнади штете. Мени се чини да овај члан није тако срећно стилизован, а није, мислим, ни потпун. Сматрам да извесне коректуре треба учинити или бар дати извесне сугестије да се он употпуни.

Према чл. 57 излазило би да Преднацрт сада уводи одговорност политичкотериторијалне јединице односно организације, установе и друштвене службе само у случају кад она врши извесну јавну функцију, тј. врши извесну службу у јавном интересу. Посебно је питање шта то значи „у јавном интересу“?

Али ја постављам друго питање. Ако се узме да Преднацрт Устава (Начелне одредбе) полази од *једнакости и јединства права, дужности и одговорности радних људи* као јединих носилаца друштвеног рада и управљања друштвеном производњом и расподелом, као и од тога да положај радног човека данас не може више онако да се диференцира као што се некад диференцирао положај између радника у привредној организацији, односно у предузећу и радника у друштвеној односно јавној служби (да је то тако, најбоље се види у тенденцији нашег законодавства почев од 1960 наовамо, која иде ка прилагођавању односно једној умереној унификацији правног режима радних услова, права, обавеза и одговорности из радног односа, тако да се оно што важи у привредној организацији проширује и на оне друштвене службе, односно јавне службе где постоји друштвено самоуправљање, тако да се друштвено-економски положај радника у тим службама приближно друштвено-економском положају радника односно службеника у привреди), — онда се мени чини да чл. 57 треба, макар оквирно, на један општи начин, да постави одговорност за накнаду штете свих радних људи према грађанима и, јасно, не само према грађанима, као што је друг Ђорђевић приметио, него и и према правним лицима.

С друге стране, није ми јасан смисао чл. 57 ст. 2: „Штету је дужна да надокнади политичкотериторијална јединица, установа или организација у којој се служба или делатност врши. Овим се не дира у одговорност лица које је причинило штету — по општим прописима“. То би значило, другим речима, одговорност по општим прописима грађанског права.

Да ли се то хтелo? Ми данас имамо, међутим, прописе који регулишу и материјалну одговорност органа или службе за штету коју њени службеници причине грађанима у вези са својом службом, својим незаконитим радом.

Поред тога, у ст. 1 имамо појмове „незаконит“ и „неправилан“. То су два појма. То треба, мислим, прво, прецизирати: шта је незаконит а шта је неправилан акт (Проф. Стјепановић: Рад.) Шта је то неправилан рад, а шта незаконит? Да ли су то два појма који се поклапају? Један је шири, други ужи. С друге стране, оно „по општим прописима“. Мени се чини да данас већ имамо посебне прописе: Закон о јавним службеницима и Закон о радним односима. Ту је и питање регреса и то са ограниченим дејством, само ако је штета учињена намерно или из крајње непажње, са једним одређеним роком, по једном другом поступку, него што би сишло ако је поступак по општим прописима.

Не знам каква је била интенција овог Преднацрта али у сваком случају претходно треба сва та питања рашчистити.

УПРАВНИ СПОР ОКО АКТА РАДНЕ ОРГАНИЗАЦИЈЕ. — И, најзад, замолио бих да ми се да, односно тражићу објашњење чл. 124 који нормира да суд „konaчно оцењује у управном спору законитост појединих аката државних органа, радних и других самоуправних организација.“ Знамо да данас управни спор не може да се води против аката привредних организација. По овоме, из чл. 124 ст. 1, излази да се после доношења новог Устава мора да мења и систем јер изгледа да је сада и против акта радне организације, у коју улази и привредна организација, могућ управни спор. Досад управни спор није могао да се води против тих аката, уколико самим законом не би изричито било речено да се ти и ти акти сматрају као управни акти, као што је случај код социјалног осигурања.

Проф. др. Стјепановић: Ја то не видим из овога.

Проф. др. Балтић: Много шта се не види али се претпоставља.

Проф. др. Стјепановић: Овде се даје основ да се у закону може одредити да се и против акта привредне организације може водити управни спор, уколико привредна организација у вршењу јавне службе донесе такво решење које потпуно личи на решење које доноси државни орган. То је само један правни основ, уставни основ, за законску могућност да се тако реши. То не значи да је то аутоматски овде и уведено. Дозвољава се само могућност увођења а није речено да је већ уведено.

Проф. др. Балтић: Онда у чл. 124. треба додати: уколико законом...

Проф. др. Стјепановић: На основу овога ниједан управни спор се не може водити друкчије него по садашњег закону о управним споровима,

Проф. др. Балтић: Зашто онда говоримо о радној организацији?

Проф. др. Стјепановић: Дозвољава се могућност да се уведе. Кад се једној радној организацији преносе јавна овлашћења да у даном случају

врши власт, да она онда нема привилегије у односу на државни орган, него исти режим као државни орган, ако доноси такав акт који по свом ефекту има значај управног акта. Ту је само дата та могућност.

Проф. др. Балтић: Добро, задовољан сам објашњењем.

То би биле моје главне примедбе. Иначе, поново подвлачим да Преднацрт, стварно први пут, што се тиче положаја радног човека у процесу рада даје једну целину, употпуњава и усмерава тај положај, досад регулисан у појединим законима, концентрише одредбе и даје им једну систематску и садржајну обраду, с тим што би, по мом мишљењу, требало ипак извесне одредбе Преднацрта поново претрести, редиговати и евентуално допунити.

Проф. др. Стјепановић: Што се тиче чл. 57 ја сам тако схватио и у том правцу је и била дискусија да овај члан не иде за тим да сада регулише у целости и у потпуности питање одговорности за штету која се причини него полази, историјски објашњено, од тога да онај који врши јавна овлашћења кад причини штету није имун, како се то у неким правним системима говори, од одговорности за штету коју причини грађанин грађанину или уопште раван равном. Ту важе општи прописи грађанског права у које Устав на овом месту не улази, јер ово је глава о правима и слободама грађана и ту се не улази у разматрање општих правила о одговорности која се примају као таква.

Међутим, сматрало се да би било нужно унети у овакву главу о правима човека и грађанина једну одредбу која ће указати на одговорност и онога који врши јавна овлашћења, то значи власт конкретно, ако незаконитим или неправилним радом причини штету вршећи таква овлашћења. Јер, на први мах може да испада да кад врши таква овлашћења нема одговорности. Таква одговорност се изгледа само по себи и по општим прописима и не претпоставља него је то једна тековина у ствари коју треба утврдити.

И сада, пошто се не решава ствар у целини и пошто се хоће много да каже у малом, могуће је наћи бољу формулацију, али колико сам ја разумео из дискусија које су вођене око овог члана и колико се може разумети из саме његове формулације, смисао је његов био прилично ужи, не толико широк да он регулише у потпуности материјалну одговорност за штету него само за ову ситуацију кад одговорни људи, организација или ма ко врши јавна овлашћења, причине штету. Јер, то је оно што се, изгледа, историјски посматрано, не претпоставља, пошто се сматра да ту постоји неки имунитет, да онај ко врши власт не одговара за штету.

Тако бих ја схватио чл. 57. Мислим такође да би он могао бити много бољи и са овом намером и са овом улогом коју има. Интенција је овде јасна, зна се шта се желело, само да ли се успело, о томе може прилично да се дискутује јер се много желело једним врло малим текстом да каже.

Проф. Балтић: То је у глави која говори о слободама, правима и дужностима. Овако је доста уско. Не знам, можда се тако и хтело да се постави ово што ти кажеш.

Проф. др. Стјепановић: У погледу одговорности радне организације кад врши редовно пословање, где не врши власт, важе општи прописи. Но, уколико државни орган, па и радна организација, врше јавна овлашћења, она тада није имуна од одговорности. То је прави смисао. Да ли је то довољно јасно и прецизно речено, то је друго питање.

Проф. Балтић: Знам, само ја постављам то питање с обзиром на измене положаја, где више нема онога што је раније постојало: битне разлике између положаја радног човека у привреди и у друштвеној или јавној служби.

Проф. др. Ж. Ђорђевић: ПИТАЊЕ ОДГОВОРНОСТИ ЗА НАКНАДУ ШТЕТЕ. — Ја сам мало друкчије разумео чл. 57. Ја сам већ говорио о томе и мислим да је он узак и у односу на класична правила а камо ли на нове појаве које постоје у нашем друштву.

А што се тиче одговорности лица које штету почини а које ради у самој организацији, ја ту одговорност нисам схватио као друг Балтић. По мени, кад онај који је оштећен хоће да тражи накнаду штете, он има право да бира да ли ће накнаду да тражи од организације у чијем саставу лице (штићеник) ради или од лица које му је незаконитим или неправилним радом штету причинило. Према томе, кад се каже да лица одговарају по општим прописима, ја сам имао у виду прописе (правила) имовинског права.

Иначе, питање регреса мислим да овим чланом и овом последњом реченицом није ни регулисано, ни покренуто.

Проф. др. Балтић: Кад се доносио Закон о радним односима и Закон о јавним службеницима то је било централно питање одговорности лица које је причинило штету, да ли грађанин може директно да тужи за накнаду штете одговорног службеника који је починио штету, или да иде по једном другом поступку, тј. да одговара политичкотериторијална јединица или привредна организација.

Закон о радним односима и Закон о јавним службеницима то питање директно регулишу, само на различите начине. Код привредне организације, она увек одговара по принципу објективне одговорности. Код јавних служби грађанин мора да тужи политичкотериторијалну организацију. Не може да тужи службеника који му је штету причинио, изузев ако је у питању кривично дело због кога је службеник осуђен, а тим истим делом је причињена штета. То је једини изузетак. Ми данас имамо такве прописе.

Проф. др. Ж. Ђорђевић: Грађанин, ако је незадовољан, има права да се обрати суду. Према томе зашто одмах не дати право оштећеном лицу да тражи накнаду од кога хоће.

Проф. др. Стјепановић: То Устав оставља да се законом регулише. У то Устав не улази. Он само конституише право грађанина за накнаду штете коју му почини орган или организација у вршењу јавних овлашћења.

Проф. др. Михаило Ступар: ОСНОВНА СОЦИЈАЛНА ПРАВА ЧОВЕКА И ГРАЂАНИНА — УЛОГА ФЕДЕРАЦИЈЕ У СОЦИЈАЛНОМ ПРАВУ. —

Хтео бих пре свега да поздравим Преднацрт Устава ФСРЈ због тога што он, поред осталог, садржи низ правних норми којима признаје значајан број нових основних социјалних права човека и грађанина и због тога што садржи низ правних принципа, на основу којих се, после доношења закона и других нормативних аката, може да призна такође низ нових социјалних права човека и грађанина.

Треба напоменути да Устав из 1953 није садржавао ниједну правну норму којом је било санкционисано које социјално право у субјективном смислу речи, осим права на рад (чл. 5). Додуше, Устав од 1953 односно Уставни закон садржавао је низ правних принципа на основу којих је после законима и другим нормативним актима признат низ социјалних права човека и грађанина.

Ја бих одмах да изнесем неколико напомена у вези са нацртом Устава које се односе управо на материју основних социјалних права човека и грађанина.

По моме мишљењу, а то би била прва напомена, требало би у круг питања која се регулишу основним законодавством унети и питање: основна социјална права човека и грађанина. То би значило да у овој области федерација доноси основно законодавство, што у смислу Преднацрта Устава (чл. 107, ст. 5) значи да би у оваквим случајевима републике својим законима уређивале питања социјалних права човека и грађанина само ако нема савезног потпуног закона и то у складу са савезним основним законом.

Питање социјалних права човека и грађанина је по своме значају заиста такво питање које не би требало препустити у целини републикама јер су то управо она права која у односу на досадашње уставе (1946 и 1953) карактеришу овај Преднацрт Устава Федеративне Социјалистичке Републике Југославије. Додуше, Преднацрт Устава помиње социјално осигурање, односно социјална права из социјалног осигурања. Треба међутим напоменути да по најновијем Закону о организацији и финансирању социјалног осигурања у круг социјалних права из социјалног осигурања не спадају социјална права за случај незапослености и социјална права за случај посебних породичних околности (код нас данас дечји додаци), што значи да та права не спадају у круг права која се регулишу савезним законодавством, ни искљученим ни потпуним, ни основним савезним законодавством. По садашњим прописима, међутим, социјално осигурање обухвата само социјална права из здравственог, породичног и инвалидског осигурања.

Преднацрт Устава предвиђа читав низ других нових социјалних права човека и грађанина. Преднацрт Устава санкционише сам као социјална права: право на рад (чл. 38, ст. 1), право на минимални лични доходак (чл. 38, ст. 6), право на материјално обезбеђење за време привремене незапослености (чл. 38, ст. 7), право на заштиту здравља (чл. 59, ст. 1), права ратних инвалида (чл. 60, ст. 2). Ако схватимо право на стицање спреме из чл. 44 Преднацрта Устава као посебно право на оспособљавање за рад, онда се и ово право појављује као ново социјално право које санкционише Преднацрт Устава.

С друге стране, Преднацрт Устава поставља низ нових правних принципа из области социјалне политике и социјалних прав грађана. Тако, у чл. 38, став 8 формулисан је правни принцип (који дакле, ипак није празна декларација, иако није правна норма) да „друштвена заједница ствара услове за оспособљавање грађана који нису потпуно способни за рад и за њихово одговарајуће запошљавање“. Или у чл. 60, ст. 2: „Друштвена заједница обезбеђује ратним инвалидима оспособљавање за рад, инвалидска права и друге облике заштите“. Или опет у чл. 60, ст. 3: „Грађанима који су неспособни за рад, а немају средства потребна за издржавање, друштвена заједница обезбеђује социјалну помоћ“.

Наша друштвена заједница није и не може бити незаинтересована за остварења ових виталних основних социјалних права човека и грађанина да их не би требало ставити у ред питања која спадају у надлежност Федерације. Сматрам да ова питања треба да уђу у ред оних питања која спадају у надлежност Федерације, у област законодавства било једним делом потпуног законодавства (на пример, права ратних инвалида, право на дечји додатак, право на минимални лични доходак, право на материјално обезбеђење за време привремене незапослености) а другим делом основног законодавства (на пример, право на рад, право на заштиту здравља, право на оспособљавање за рад). Није искључено да у врло блиском року и неки од наведених правних принципа из области социјалне политике и социјалних права не буду посебним законом формулисани као правне норме које санкционишу нова социјална права за случајеве на које се ти принципи односе.

Има по нашем мишљењу питања из области социјалне политике која би у сваком случају требало да уђу у питања која се регулишу искључиво савезним потпуним законодавством, на пример, права бивших бораца и војних инвалида (ратних и мирнодопских).

У сваком случају међутим, по нашем мишљењу требало би да у ред питања која спадају у надлежност Федерације, и то у надлежности Федерације у области основног законодавства, уђу основна социјална права човека и грађанина. Треба напоменути да би, ако би ствари остале онако како су сада формулисане у Преднацрту Устава ФСРЈ од свих основних права и слобода човека и грађанина једино основна социјална права човека и грађанина остала изван круга питања из законодавне надлежности федерације, а то значи управо она права која на специфичан начин карактеришу нове социјалистичке односе које све више изграђујемо у нашој земљи. А за такав поступак нема никаквог оправдања ни објашњења, сем можда извесно неразумевање значаја, природе и функције социјалних права у социјалистички организованом друштву.

Треба, међутим, знати да су социјална права тековина радног народа коју он тек у социјалистички организованом друштву може стварно да усаврши и доведе у склад са својим стварним значајем и улогом у друштвено-економском животу и друштвеном прогресу. Своди социјална права која формулише Преднацрт Устава ФСРЈ на такозвану „социјалу“ значи вући точак нашег друштвеног прогреса уназад, без обзира да ли свесно или не.

Треба одлучно прекинути са схватањем да су социјална права у нашим друштвено економским условима нешто спорадично, гранично, привремено или неодређено. Напротив, социјална права представљају правом регулисан облик присвајања од стране радних људи као појединаца управо оног дела вредности производа друштвеног рада који је, за разлику од капиталистичког система, расподељен у друштвени фонд, или друштвене фондове потрошње и сагласно начелима социјалистичке расподеле вредности производа друштвеног рада, који су намењени онеспособљенима за рад, односно оним лицима која се из било којих разлога налазе у стању социјалне потребе. А такво лице може да буде и постане трајно или привремено, потпуно или делимично сваки наш радни човек и сваки наш грађанин онда кад се он томе и најмање нада и без своје кривице.

Социјална права према томе у социјалистички организованом друштву имају исту ону функцију коју су у буржоаском друштву имали штедња, наследно право и приватна својина, дакле најважнија класична грађанско-приватна права.

Наша правна теорија заостаје иза нашег законодавства којим је регулисан читав низ нових и врло значајних социјалних права. У погледу правне теорије о социјалним правима ми се данас налазимо, ако је дозвољено такво упоређење, негде на истом месту у коме се налазио Јустинијан у време кодификације римског права — скоро потпуна празнина у теоретској анализи садржине, функције и значаја социјалних права, као потпуно нове категорије права човека и грађанина у социјалистички организованом друштву.

Учинио бих једну општу напомену: да би ове формулације требало термилошки додерати и усагласити са већ данас достигнутим развојем у нашој земљи и у праву из ове области.

Прво би требало уједначити терминологију у чл. 58. На једном месту каже се „осигурање“, на другом „социјално осигурање“, а на трећем „материјално обезбеђење“. Требало би формулацију уједначити.

Затим би требало, по моме мишљењу, избацити термин „начело узајамности“. То начело узајамности, као и начело солидарности, то су начела социјалне заштите предбизмарковског доба. Ја се извињавам за овако мало оштар израз, али он је тачан. Ови термини кад је реч о социјалном осигурању данас не могу никако да буду примењени. Они имају извесну вредност кад се о њима говори као терминима са морално-политичким значајем. То може, али онда им није место овде где се говори о чисто техничкој материји социјалног осигурања.

Затим, у чл. 60, ст. 2, коже се: „Друштвена заједница обезбеђује ратним инвалидима оспособљавање за рад, инвалидска права и друге облике заштите“. Овде имам две напомене. Прво, друштвена заједница већ сада обезбеђује и од ослобођења до данас обезбеђивала је право на оспособљавање за рад ратним инвалидима. То је једно, а друго не само ратним инвалидима него и мирнодопским инвалидима. Према томе ово је далеко уже од онога што смо већ одавно постигли. Треба рећи: „Дру-

штвена заједница обезбеђује војним инвалидима инвалидска права и друге облике заштите“ јер оно право на оспособљавање за рад је већ је одавно право.

Затим у чл. 58, каже се: „Законом се уводи и за остале радне људе социјално осигурање за случај болести и друга права из социјалног осигурања“. Може се уводити и уговором. Социјално осигурање код нас се може увести и уговором. Према томе не треба искључити и рећи само законом.

Било би још неких ситних напомена, али оне су више стилске него садржинске природе и према томе ја не бих имао више шта да кажем.

Доцент др. Иванка Срњић: ПРОСВЕТА И ПРОСВЕТНИ РАДНИЦИ. — Ја бих се у оквиру ове дискусиије осврнула на место просвете и просветних раника у Преднацрту Устава, и то из два разлога. Прво, што Преднацрт Устава у погледу просвете у низу својих одредаба чини велики корак унапред у односу на раније уставне документе, и друго, што ми се чини да би извесна питања, од којих у суштини зависи и реализирање тог новог у погледу просвете, требало мало прецизније поставити у самом Уставу.

Ми данас са правом можемо да говоримо о једном новом квалитету у области просвете, али ако бацимо само један поглед уназад, онда ћемо видети да је пут до тог новог био и дуг и напоран и скопчан са много тешкоћа, и још увек не бисмо могли рећи да смо пребродили све тешкоће. Ово је сасвим разумљиво ако се подсетимо да се за нас питање просвете, у смислу система образовања, стварања стручњака, нових друштвених кадрова, поставило тек са социјалистичком револуцијом. А у том моменту Југославија је заузимала једно од последњих места у Европи у погледу на степен образованости.

Оваква ситуација била је последица слабо развијених производних снага у старој Југославији. У земљама у којима производне снаге нису довољно развијене карактеристично је схватање по коме је образовање привилегија одређеног и ограниченог броја људи. А то је у крајњој линији последица конзервативних схватања о хијерархији друштвених позива која је, пак, са своје стране, израз поделе рада у буржоаском друштву на интелектуални и мануелни рад, при чему се мануелни рад и позиви везани за такав рад сматрају позивима нижег ранга. Резултат свега тога био је да је Југославија пред II светски рат имала више од четвртине неписменог становништва. А ако се томе дода да је у револуцији највише гинуо највеснији и најобразованији део радничке класе, што је само још отежавало наведени проблем, онда је јасно да структура становништва са којим је Југославија изашла из II светског рата ни у погледу спреме ни у погледу квалификација није одговарала потребама друштва које успоставља нове социјалистичке друштвене односе.

Зато се питање просвете, односно образовања код нас већ 1946 поставило са свом својом оштрином. Наметнуо га је сам развој друштва. У тренутку када је код нас отпочињао процес мењања старих и изградње нових друштвених односа, када је требало развити модерну индустрију,

увести нове технолошке процесе, изградити напредну пољопривреду — поставила се потреба и за високо стручним и теоретски образованим кадрovima. То је био услов даљег напретка, јер од општег и стручног образовања радних људи, од њихове политичке свести, од степена њихове културе у мноме је зависио и темпо изградње социјализма. Па не само то. Без таквог субјективног фактора питање је да ли би се социјализам и могао развијати.

Зато је код нас борба за социјализам и социјалистичке друштвене односе поред осталог значила и борбу за извлачење из културне заосталости, односно борбу за стварање новог, социјалистички образованог човека. У току петнаестогодишњег развитка учињени су огромни напори да се превaziђе та слаба основа која је стално представљала латентну опасност за темпо даље изградње, да се ублаже противречности између степена културе и образованости широких народних слојева и степена нашег економског и друштвеног развитка. То је поред осталог, имало за последицу и да је нестало поделе на ниже и више врсте занимања и да је као један од наших непосредних задатака у тој области, Програм СКЈ поставио „постепено смањење јаза између умног и физичког рада, ликвидацију моралне и друштвене деградације физичког рада као основног принципа коме се има изграђивати наш социјалистички систем васпитања и образовања“.

Борба на културном и просветном плану коју карактерише стално проширивање права на образовање, подизање културног нивоа најширих слојева, прошла је кроз неколико фаза. Ту еволуцију можемо пратити и кроз наше уставне документе. Супротно пракси у свету да се у уставима веома мало места посвећује питањима просвете (сем класичног права на образовање и школовање и извесних општих принципа просветне политике), — у нашим уставима, а нарочито у Преднацрту, овај проблем добија одговарајуће место. У мери у којој се питање решавало растао је и број одредаба и мењала се њихова садржина.

Тако је Устав од 1946 пошао од обезбеђивања оних основних права која представљају полазну тачку у решавању овог проблема а која су одговарала и тадашњим могућностима и тадашњим условима. Загарантована је, пре свега, доступност школа и других просветних и културних установа свим слојевима народа. То се обезбеђивало, с једне стране, изједначавањем и пуном равноправношћу грађана без обзира на расу, народност, вероисповест, пол и друштвени положај, а с друге стране, проглашавањем основне наставе обавезном и бесплатном. Ради поклањања што веће пажње образовању омладине, држава је преузела на себе заштиту тог образовања а цркву одвојила од школа. Сем тога, прокламована је и слобода научног рада. Даље од тих одредаба Устав од 1946 није могао отићи, али је већ и то отварао врата широком систему стручних школа, као и порасту високих школа.

Уставни закон од 1953 уноси један нов квалитет у односу на просвету. Он јој даје статус друштвеног самоуправљања и тиме је ставља у основ друштвеног и политичког уређења, али још увек је не изједначава у правима са радничким самоуправљањима. Такав положај је последица

тадашњег степена друштвено-политичког и економског развитка. То је период када се положај човека већ одређује према његовом положају и улози коју има у процесу производње и расподеле, али када су произвођачи још увек диференцирани између себе и када још није могло доћи до јединства у стварању материјалних и нематеријалних добара. Појам произвођача је услед тога обухватио само одређене категорије радних људи, а просветни радници нису третирали као произвођачи, па самим тим нису имали ни своје представништво већ су своја самоуправна права остваривали у оквиру установа.

Преднацрт значи у односу на положај просвете и просветних радника не само квантитативно проширивање постојећих права већ и давање новог смисла и нове садржине овој важној друштвеној делатности. Та промена је произашла из промене структуре радничке класе која је услед даљег развоја друштва у условима друштвене својине на средствима за производњу и система самоуправљања, нарочито у условима ослобођеног рада, могла да прошири појам произвођача на све категорије радних људи који се баве друштвено потребним радом. Из тог спајања произашла су изједначена права свих радних људи.

Преднацрт одређује положај просвете у оквиру три подручја. Прво, које још не значи и суштинску промену већ само проширивање ранијих постављених права, налази се у оквиру главе „О слободама, правима и дужностима човека и грађанина“. Основно од ових права које се истовремено најнепосредније односи на просвету је право грађана на образовање. Оно подразумева право сваког човека да под једнаким условима стиче потребна знања и спрему у свим врстама школа и других установа за образовање. Посебно треба истаћи да се на степен уставне норме подиже основно образовање у трајању од осам година и да се његово финансирање обезбеђује из друштвених средстава. Поред ових, од значаја су и друга права као што су, на пример, слобода мисли и опредељења, слобода научног и уметничког стварања, одвојеност школе од верских заједница, а нарочито посебна права којима располажу националне мањине ради заштите националне културе и националности уопште. Најзначајније од ових је да се у школама за припаднике националних мањина настава врши на језику те националности, при чему се ова права односе и на грађане једне републике уколико се нађу на територији друге. Поред низа других права која директније или индиректније третирају просвету и сва права у области рада односе се и на просветне раднике.

Друго подручје у коме Преднацрт третира просвету налази се у оквиру главе о „Друштвено-економском уређењу“. У њој Преднацрт поставља, пре свега, просветне раднике у исти положај са осталим произвођачима, истичући да слободан, удружени рад на средствима за производњу и другим средствима рада у друштвеној својини, и самоуправљање радних људи у производњи и расподели друштвених производа у радној организацији и друштвеној заједници — чини основу друштвеног и економског уређења Југославије. Сагласно томе, Преднацрт предвиђа, сем извесних допунских принципа који се односе на састав органа управљања у радној организацији која врши друштвену службу, — јединствене норме за радне

људе у оквиру свих радних организација. Те јединствене норме односе се само на начин управљања већ и на начин расподеле дохотка. Тако, поред већ познатих права да управљају просветном установом, да бирају и опозивају органе управљања, да буду бирани у те органе и да уопште самостално организују делатност просветне установе и утврђују планове и програме, самоуправна права у области просвете обухватају и право радног колектива да одлучује о употреби друштвених средстава и да врши расподелу дохотка на чланове колектива.

У вези са овим последњим правима, Преднацрт изричито утврђује да „радној организацији која врши друштвену службу и финансира се непосредно из друштвених фондова, и радним људима у таквој организацији припада део друштвеног производа који је сразмеран резултатима њиховог рада у задовољавању потреба друштва и грађана, а који је у складу са условима и мерилима за стицање дохотка радних људи у производњи.“ То значи да Преднацрт, изједначавајући просветне установе у погледу расподеле дохотка са другим радним организацијама, примењује и на њих принцип расподеле према раду на основу кога сваком члану колектива припада доходак према резултатима његовог рада и радне јединице као целине.

Овакав начин финансирања поставиће, међутим, у појединим просветним установама потребу за извесном променом у органима друштвеног управљања, вероватно у правцу њиховог проширивања и члановима које ће из својих редова бирати радници и службеници тих установа. Међутим, овакав начин финансирања наводи на још једну мисао. Да би можда требало прецизније одредити обавезе федерације у погледу инвестирања у области просвете. Постоји само једна доста уопштена одредба да ће федерација давати дотације за финансирање друштвених служби уколико то републике не би могле да учине из својих средстава. На мисао о прецизирању обавеза федерације у погледу финансирања просвете наводе ме две чињенице, специфичне за наше садашње услове.

Прва произилази из већ наглашене тесне везе између просвете, тј. система образовања, с једне стране, и друштвених промена, односно друштвеног прогреса који је у непосредној зависности од степена образованости радних људи с друге стране. Друга је последица тога, што је питање финансирања у области просвете у много већој мери него у другим друштвеним службама горуће питање. Наиме, ако узмемо само 1961 у којој је Југославија инвестирала у области просвете више од 150 милијарди динара, што износи 4,5% целокупног националног дохотка за ту годину, а према том проценту Југославија се сврстала у средњу групу земаља по делу националног дохотка који инвестира у просвету, и ако томе додамо да је исте године инвестирано још неколико милијарди од стране федерације, република и привреде у високо школство, онда би резултати требали да буду задовољавајући. Међутим, проблем просвете и школства код нас још увек није решен. Исте, 1961, зараде просветних радника заостајале су за 17% иза свих других категорија запослених људи, извесан број школа је морао бити затворен, а није био редак случај да су просветни радници напуштали просветну струку и прелазили у било

коју другу услед нередовне исплате припадљивости. Свему овоме бих додала само још то да од активног становништва код нас мање од једне четвртине тог становништва има пуну основну школску спрему, а да Преднацрт предвиђа финансирање осмогодишње наставе из друштвених средстава. Јасно је какви се све напори у том правцу морају чинити.

То су били разлози који су ме навели да предложим уношење извесних прецизнијих ставова у погледу финансирања просвете, уколико то разуме се не би било учињено у републичким уставима.

И најзад, треће подручје на коме Преднацрт третира просвету, истовремено и најоригиналније је у оквиру механизма организације власти. Доследно спроведен систем друштвеног самоуправљања нашао је своју примену и у свим друштвено-политичким заједницама, од општине до федерације, кроз специфичну структуру представничких органа чиме су се и просветни радници укључили у рад највиших органа власти.

У оквиру пет већа које Преднацрт предвиђа у саставу Савезне скупштине, нашли су своје представништво и просветни и културни радници. Просветно-културно веће и по свом саставу и по свом положају и по свом делокругу то потврђује.

Не улазећи у детаље у погледу начина избора и овлашћења овог већа, који су нам свима овде добро познати, нагласила бих само још неке ствари. Пошто је општинска скупштина састављена само од два већа, а сви избори за виша представничка тела се врше преко општинске скупштине и то на заједничкој седници оба већа, то значи да просветни и културни радници као чланови општинског већа радних организација учествују у избору свих већа савезне и републичких скупштина а не само у избору просветно-културног већа. Друго што бих још подвукла је значај самосталног делокруга културно-просветног већа. Поред равноправног и заједничког делокруга у коме учествује на одређен начин или са Савезним или са свим већима заједно, у оквиру којих је нормативна функција Културно-просветног већа ограничена сагласно његовом положају и карактеру (као и осталих самоуправних већа уосталом), самостални делокруг управо због овог логичног ограничења постаје значајан. Ту Веће прераста оквиру органа власти и појављује се не само као политички већ и као највиши стручни савет у земљи.

Завршила бих са констатацијом да овакав положај просветно-културних радника поставља пред њих двоструко одговорне задатке: као стручњака и као политичара.

ДИСКУСИЈА О ПРАВУ НА БЕСПЛАТНО ШКОЛОВАЊЕ

Проф. др. Гузина: Поставила бих само једно питање другарици Срњић: да ли је размишљала у оквиру свога учешћа у дискусији и о школовању које не би било бесплатно?

То је нешто што све људе данас интересује. Рећи у Уставу да је само осмогодишње школовање бесплатно, то значи да се отварају перспективе могућности да остало школовање не буде бесплатно.