

## ПРИЛОЗИ

### НЕКИ КОНКРЕТНИ ПРЕДЛОЗИ У ВЕЗИ ОДРЕДАБА О РАДУ У ПРЕДНАЦРТУ УСТАВА

I. — Преднацрт Устава у чл. 12 садржи следећу начелну одредбу: „Ради отклањања и решавања одређених колективних спорова у радној организацији и између радних људи у радној организацији и органа друштвене заједнице, може се на основу закона образовати арбитража“. Из овога излази да Преднацрт полази од поставке да одређени колективни спорови могу наступити: 1) у радној организацији и 2) између радних људи у радној организацији и органа друштвене заједнице. За решавање и једних и других колективних спорова предвиђа се арбитража која се може образовати на основу закона.

Неоспорно је да у нашем друштвеном систему могу постојати колективни спорови, као што има и индивидуалних спорова. Такви спорови су постојали раније, они постоје данас и вероватно је да ће постојати и убудуће. С друге стране, предмет колективних спорова може бити врло различит, с обзиром на природу и карактер колективног права или интереса који је повређен. Преднацрт у овом погледу полази од „одређених колективних спорова“, не изјашњавајући се ближе о томе који су то спорови. Имајући то у виду даља излагања ћемо ограничити на колективне спорове који могу настати у области рада и радних односа: на колективне радне спорове.

Са овом напоменом, потребно је, најпре, поћи од нашег данашњег позитивног радног права које познаје, поред индивидуалних, и колективне радне спорове (1). Такви спорови могу настати између синдиката и коморе при закључивању колективног уговора о раду, којим се регулишу услови рада, права и обавезе из радног односа између радника и приватних послодаваца, или доцније, у току његовог важења, поводом примене појединих одредаба из колективног уговора (чл. 356 Зак. о рад. односима — даље у тексту ЗРО). Они могу, исто тако, настати и у случају када је управним актом повређено какво право радног колектива као целине или његови непосредни лични интереси засновани на закону, у ком се случају као тужилац појављује синдикална организација у управном спору пред врховним судом (чл. 12 Зак. о упр. споровима). Отуда, овакви колективни спорови ограничени су на домен рада државних органа и установа, с обзиром да је битан услов за постојање овог спора да је управним актом повређено какво колективно право или непосредни интерес радног колектива. Најзад, колективни радни спор може постојати и онда када општинско синдикално веће, односно комисија већа

(1) О радним споровима и њиховој, подели види ближе др. А. Балтић: Основи радног права Југославије, Београд, 1961, с. 225—240.

произвођача народног одбора општине не да сагласност на правилник о радним односима привредне организације, јер овај правилник доноси раднички савет привредне организације у сагласности са напред означеним органима (чл. 321 ЗРО).

Према томе, и у нашем друштвеном систему могући су колективни радни спорови у области радних односа, мада — када је реч о овим споровима у социјалистичким радним организацијама — они немају онај карактер и значај који имају колективни радни спорови у капиталистичком друштвеном уређењу: класни, антагонистички карактер. О томе у Програму СКЈ стоји:

„Из тих разлога нису ни у нашим условима немогући спорови између радника — појединаца и органа управљања у предузећу, или између колектива и виших друштвених органа. Напротив, такви су спорови неизбежни за дуги период социјалистичког развитка. Мења се и њихов карактер. То више није класни сукоб између онога који продаје радну снагу и онога који је купује, нити сукоб између радника и државе која је заменила капиталисту, а задржала унутрашње односе слично ранијим. Сада се спорови појављују пре свега онда када у одређеним друштвеним регулативним инструментима појединачни радни колектив не може више да нађе своју рачуницу која би потврдила равноправни положај с другима... Такви спорови су одраз противречности у развоју економских односа у социјалистичком друштву и могу се разрешавати кроз систем социјалистичке демократије [...]“ (2).

Сагласно предњим ставовима нашег данашњег законодавства и Програма СКЈ излази да колективни спорови, односно колективни спорови из области рада и радних односа могу настати између радног колектива радне организације (привредне организације и др.) и друштвених органа ван организације, док у оквиру саме радне организације могу постојати индивидуални спорови, односно индивидуални радни спорови које предвиђа и наше радно законодавство (чл. 342 ЗРО).

Међутим, Преднацрт у чл. 12 предвиђа могућност *одређених колективних спорова и у самој радној организацији*. То би практично значило да би то били спорови између радног колектива као целине и органа управљања радне организације којом управљају непосредно или посредно радни људи у тој организацији, односно сам радни колектив те организације (могли би овде доћи и спорови између радног колектива унутрашњих организационих јединица — погона, одсека, економске јединице — и органа управљања тих јединица или органа управљања радне организације као целине).

Да ли су такви спорови у стварности могући и ако су могући да ли су потребни и нужни? Нама се чини да се ова питања (3) могу поставити и да би при њиховом расправљању и решавању, односно заузимању ставова требало имати у виду следеће чињенице и односе:

(2) Програм СКЈ, изд. „Култура“, Београд, 1958, с. 144.

(3) Ово је питање већ био поставио проф. др. Р. Киовски на недавном саветовању које је организовао Савез удружења правника поводом дискусије о Преднацрту (на Правном факултету у Београду).

У нашим социјалистичким привредним организацијама и другим радним организацијама са друштвеним самоуправљањем мења се и сам друштвено-економски положај радног човека, односно читавог радног колектива. Управо сâм механизам друштвеног самоуправљања радних људи и њихова права и дужности који проистичу из овог самоуправљања чини се као да је у противречности са поставком о колективним споровима у самој радној организацији. Јер, ако радни људи имају право (и дужност) да непосредно или преко радничког савета и других органа управљају радном организацијом, да организују производњу и другу делатност радне организације, да одлучују о употреби друштвених средстава и о њиховом располагању, да распоређују доходак и врше расподелу дохотка на раднике, да уређују међусобне односе, услове свога рада и остваривање права из заједничког рада, да одлучују о правима и дужностима из радног односа радника, итд. (чл. 9—10 Преднацрта), — онда се може поставити питање како је могуће да дође до колективног спора између радног колектива и органа управљања односне радне организације. Ово утолико пре што према чл. 16 Преднацрта организација рада и управљања у радној организацији треба да омогући да радници у свим фазама заједничког рада што непосредније одлучују о питањима свог рада и економског положаја, обезбеђујући истовремено најповољније услове за рад и пословање радне организације, а радни колектив остварује самоуправљање у радној организацији путем референдума и других облика непосредног одлучивања у радној организацији, док су органи управљања радне организације — смењива и одговорни радном колективу и друштвеној заједници.

Сагласно томе, чему би онда служили колективни спорови и каква би била њихова сврха, ако радни колектив има на располагању таква правна средства и инструменте, на основу свог права радничког самоуправљања, који су довољни за отклањање евентуалних несугласица и спорова између њега и органа управљања, који су стварно органи самог радног колектива, коме су они одговорни за свој рад и који их може у свако доба сменити.

Из свих ових разлога, нама се чини да установа арбитраже као орган ван радне организације и средство за решавање колективних спорова у оквиру саме организације не би одговарала, односно била би у противречности са основима самог система самоуправљања радних људи — радног колектива у радној организацији, те нити је потребна нити је нужна, јер се спорови могу разрешавати кроз систем друштвеног самоуправљања — социјалистичке демократије. Зато би одредба о колективним споровима у самој радној организацији могла да изостане.

То би значило да би у чл. 12 Преднацрта требало само задржати одредбу о колективним споровима између радног колектива радне организације, односно радне организације (као субјекта у спору) и друштвених органа и организација ван радне организације, као спорови који су могући у нашем друштвеном систему у случајевима када поједини радни колектив у одређеним друштвеним инструментима не може да нађе своју рачуницу, како стоји у Програму СКЈ. Отуда, чл. 12 Преднацрта би могао

да гласи: „Ради отклањања и решавања колективних спорова између радне организације и друштвених органа и организација може се на основу закона образовати арбитража“. — Ако се узме да су још могући колективни спорови и у приватном сектору, онда би се могла дати једна општија формулација чл. 12: „Ради отклањања и решавања одређених колективних спорова могу се на основу закона образовати посебне арбитраже“.

II. — У чл. 38 Преднацрта садржане су одредбе о праву на рад и о слободи рада. Међутим, пошто се појмови право на рад и слободе рада не поклапају јер је слобода рада (право рада) шири појам по својој садржини и елементима, то би требало, по нашем мишљењу, одредбе о слободи рада из чл. 38 издвојити у посебан члан који би обухватио и одредбе из чл. 23 и 24 Преднацрта, јер је у основи реч о истој материји. Наиме, одредбе о личном раду (чл. 23) и о забрани искоришћавања туђе радне снаге (чл. 24) у вези су са слободом рада.

Тако би нови члан (38а) о слободи рада могао да гласи: „(1) Зајемчена је слобода рада. — (2) Свако слободно бира своје занимање. — (3) Грађани могу личним радом и својим средствима рада, у оквирима и под условима закона одређеним, вршити слободне делатности засноване на професионалном, стручном и другом личном раду. — (4) Забрањено је искоришћавање туђе радне снаге у циљу стицања дохотка. Изузетно, у области пољопривредне производње, занатства и других сличних услужних делатности које грађани врше својим средствима рада, може се дозволити, у границама и под условима одређеним законом, употреба допунског рада других радника.“

У предложеној формулацији новог члана изостављена је одредба чл. 38, ст. 5, Преднацрта који предвиђа забрану принудног рада, јер ова забрана произилази већ из самог зајемчавања слободе рада: то су две категорије које се међусобно искључују, будући да слобода рада представља слободу човека, слободу личности и личне активности, док је принудни рад негација слободе.

Исто тако, изостављена је и одредба последњег става чл. 38 јер нам се чини да такву одредбу не би требало уносити у уставни текст.

Одредба ст. 3 новог члана је узета из чл. 23 Преднацрта јер јој је овде место. Исто тако и одредбе ст. 4 новог члана представљају текст чл. 24 Преднацрта.

На тај начин, ове одредбе о слободи рада представљају једну повезану и логичну целину о истом питању, односно о истом појму и категорији (4).

Одредбе о праву на рад, односно о *праву зајемченог запослења*, требало би да дођу после слободе рада јер право на рад представља друштвени систем у коме је зајемчена слобода рада, чија је једна манифестација и право на рад, са слободним избором запослења и кретања у радном односу (5).

(4) Види наш реферат: Одредбе о раду у Преднацрту устава, „Архив“, бр. 3—4/62, с. 319—320.

(5) Исто, с. 317 и сл.

Отуда нови члан (386) о праву на рад могао би да гласи: „(1) Зајемчено је право на рад. — (2) Друштвена заједница ствара услове и предузима мере за остваривање права на рад свакога. — (3) Грађанима се обезбеђује слободан избор запослења, радног места и кретања у радном односу. — (4) Сваком грађанину је под једнаким условима доступно свако радно место и свака функција у друштву. — (5) Сваком грађанину док ради у радној организацији, државном органу или друштвеној организацији припада лични доходак према уложеном раду, односно зајемчује се минимални лични доходак, сагласно одредбама савезног закона. — (6) Само се у случајевима одређеним законом може обуставити или ограничити лични доходак који припада раднику на основу уложеног рада. — (7) Грађани који су привремено незапослени имају право на материјално обезбеђење и друга права за то време, под условима одређеним законом. — (8) Друштвена заједница ствара услове за оспособљавање грађана који нису потпуно способни за рад и за њихово одговарајуће запослење“.

Одредба ст. 3 је нова. Она је потребна јер представља један од битних елемената саме суштине права на рад. Она је данас садржана и у чл. 5, ст. 2, ЗРО који грађанима обезбеђује право на рад.

У ст. 5 сматрамо да је потребно додати да грађанин има право на лични доходак према уложеном раду јер је и то право битан елемент и услов за пуно уживање права на рад, за развој радног човека и његов друштвени и економски положај у друштву, све сагласно одредбама закона, с тим што друштвена заједница у сваком случају зајемчује само минимални лични доходак утврђен савезним законом. Све је то у складу са данашњим одредбама из ЗРО (в. чл. 10, 184 и сл.) и другим прописима.

Одредба ст. 6 је такође нова и она је само потврда принципа садржаног у чл. 17, ст. 2, ЗРО да се раднику не може одузети, обуставити или смањити лични доходак (плата) осим у случајевима одређеним законом.

У ст. 7 додато је да право на материјално обезбеђење припада грађанину који је привремено незапослен само под условима одређеним у закону. Ово из разлога што ово право немају данас сви радници који су без своје кривице и воље остали привремено незапослени, будући да ЗРО у чл. 89 (и даље) ово право ограничава извесним условима које предвиђа. Друга је ствар ако је намера Преднацрта да ово право пружи свим грађанима који су привремено незапослени. Да ли за то постоје материјалне могућности? Пошто по ЗРО радници имају и друга права за време привремене незапослености, поред права на накнаду уместо личног дохотка (право на повлашћену возњу, радни стаж за време незапослености и још нека друга права из радних односа), то су у тексту додате речи: „и друга права“.

III. — У чл. 57 Преднацрта нормира се право грађана на накнаду штете коју му у вршењу службе или друге делатности државног органа, односно установе или организације причини лице или орган својим незаконитим или неправилним радом.

Начелно је питање да ли би и даље требало задржати постојећи посебан правни режим одговорности за штету коју причине грађанима

или правним лицима државни службеници (и органи), односно службеници установа и организација које врше службу од јавног интереса (чл. 122 Зак. о јав. служб.) а посебан правни режим, за одговорност радника у привредној организацији (чл. 294 ЗРО).

С друге стране, ни саме формулације чл. 57 нису потпуно јасне и одређене. Из овог члана излазило би да ће штету надокнадити друштвено-политичка заједница, установа или организација само грађанима а не и *правним лицима*. Свакако да се није хтело већ напротив да се право на накнаду штете признаје како грађанима тако и правним лицима јер и она могу претрпети штету радом органа, односно службеника државног органа, установе и организације.

Исто тако, није јасна ни одредба ст. 2: „Овим се не дира у одговорност лица које је причинило штету — *по општим прописима*“. Излазило би да су то прописи грађанског права о накнади штете, о одговорности за ову штету. Међутим, данас постоје посебни прописи о материјалној одговорности јавних службеника за штету коју учине грађанима или правним лицима а који се знатно разликују од општих прописа о одговорности за штету из грађанског законодавства. То су чл. 122—127 Зак. о јав. служб. од 1957.

Нама се чини да би Преднацрт требало да начелно прихвати систем јединственог регулисања одговорности за штету причињену грађанима или правним лицима, тј. *систем јединственог положаја радних људи и њихове заштите у области материјалне одговорности за штету*, без обзира да ли је реч о штети која је у вези са вршењем јавне функције, јавне службе или делатности државног органа односно установе или организације која врши службу од јавног интереса, или је реч о штети која је у узрочној вези са радом радника у радној организацији, где спада и привредна организација.

Разлога за овакав став има доста. Најпре, такав поступак у питању одговорности за штету учињену грађанима (правним лицима) одговара начелној поставци израженој у Уводном делу Преднацрта (под II) да „неприкосновену основу положаја и улоге човека чине: [...] *јединство и једнакост права, дужности и одговорности радних људи* као јединих носиоца друштвеног рада и управљања друштвеним пословима“. Како овај део Устава изражава „основна начела за друштвену активност људи [...] представља основу за остваривање и тумачење овог Устава и закона, као и за деловање и одговорност свих и сваког“ (под VIII), то логично излази да он треба да буде основа и за јединствено регулисање питања материјалне одговорности свих радних људи без обзира где раде.

Даље, то излази и из чл. 9 Преднацрта који, с једне стране, нормира да у остваривању самоуправљања“ радни људи су *одговорни за свој рад* сагласно Уставу, законима и статуту радне организације“ (ст. 2), а, с друге утврђује, у основи, „*исти друштвено-економски положај радних људи у државном органу, друштвеној организацији или удружењу као и радних људи у радној организацији*“ (ст. 4). Једном речи, из чл. 9 јасно произилази да Преднацрта недвосмислено утврђује и усмерава јединствен, у основи, друштвено-економски положај свих радних људи: у привредној

организацији, у радној организацији која врши друштвену службу или другу делатност од посебног интереса за друштвену заједницу, у државном органу, друштвеној организацији или удружењу. *Отуда, правни положај радног човека и у питању одговорности за штету треба да одговара јединственом друштвено-економском положају свих радних људи.*

Најзад, данашња еволуција радног законодавства показује јасну тенденцију да се иде ка унификацији правног положаја свих радних људи у области рада, услова рада, права, дужности и одговорности у процесу друштвеног рада и управљања друштвеним пословима. И радник у привредној организацији, као *друштвени радник и стваралац друштвених вредности*, врши такође одређену *друштвену функцију на свом радном месту*, јер ради на друштвеним средствима и у име друштвене заједнице управљања друштвеним пословима, производњом и расподелом.

Из ових разлога, чл. 57 Преднацрта могао би да гласи: „(1) Грађанин или правно лице има право на накнаду штете коју му у вези са вршењем посла, односно службе или друге делатности учини радник, службеник или орган друштвено-политичке заједнице, радних и других самоуправних организација. — (2) За штету одговара друштвено-политичка заједница, радна и друга самоуправни организација, за чији се рачун посао односно служба врши. (3) — Друштвено-политичка заједница, радна и друга самоуправни организација имају право да траже од радника односно службеника, који је штету учинио, накнаду исплаћеног износа штете грађанину или правном лицу, под условима одређеним законом. — (4) Законом се могу регулисати посебни случајеви одговорности за штету учињену грађанима или правним лицима“.

IV. — Може се поставити питање не би ли требало у Преднацрту унети и одредбу о синдикалним слободама, с обзиром да се у Уводном делу (под II) истиче основни идејно-политички став; „У циљу остваривања оваквог положаја, интереса и права човека, радници се слободно удружују у Савез синдиката ради остваривања и развијања друштвеног самоуправљања, као и ради успешног остваривања принципа расподеле према раду, предузимања иницијативе за побољшање својих животних и радних услова и заштите права самоуправљања и других права и интереса радног човека“. Додајмо томе још и одредбу чл. 11 ЗРО од 1957 која зајемчује право синдиката на заступање и заштиту законитих права радника из радног односа. Најзад, наша је држава као чланица Међународне организације рада ратификовала 1958 и конвенцију о синдикалној слободи и заштити синдикалног права и Конвенцију о примени принципа о праву организовања и колективног преговарања.

Ако би се прихватило да се унесе један члан о синдикалним правима и слободама, онда би тај члан могао да дође одмах после чл. 41 Преднацрта. У њему би нормативно било изражено оно што се у Уводном делу поставља за синдикате и њихове циљеве.

V. — Што се тиче чланова из области рада и радних односа, сматрамо да би одредбе из Преднацрта које регулишу права ( и дужности) радног човека по линији рада и његовог радног положаја у радној орга-

низацији и установи требало боље повезати, груписати, дати им један логичан редослед, тако да би одмах после чл. 39, који такође треба прецизније формулисати, дошли садањи чл. 58, 59, 60, 66 и 57. На тај начин, добила би се једна целина одредаба о раду и правима и дужностима радног човека.

VI. — Према чл. 149 Преднацрта у искључиву надлежност федерације спада и представљање ФСРЈ; политички, економски и други односи са другим земљама и међудржавним организацијама и међународни споразуми (ст. 1, тач. 3). Отуда, у искључивању надлежност Савезне скупштине долази и ратификација међународних уговора о политичкој или војној сарадњи и међународних уговора који захтевају доношење нових или мењање важећих закона (чл. 153, ст. 1, тач. 9), док све остале међународне уговоре и друге споразуме чије ратификовање не спада у надлежност Савезне скупштине, ратификује Савезно извршно веће — даље СИВ (чл. 216, тач. 8, Преднацрта).

Наведене одредбе из Преднацрта су само потврда данас постојећих одредаба из Уставног закона (чл. 9, 15 и 79) које на исти начин регулишу надлежност федерације у области ратификовања међународних уговора и споразума, с том разликом што по Преднацрту (чл. 165) Савезно веће Савезне скупштине самостално у области међународних односа и народне одбране претреса општа питања и утврђује основе политике и доноси законе и друге акте и ратификује међународне уговоре у тим областима, док по чл. 34 Уставног закона Савезно веће и Веће произвођача равноправно учествује у ратификовању међународних уговора из области привреде, рада и социјалног осигурања. Иначе, као и по Уставном закону (чл. 71, тач. 3), тако и по Преднацрту (чл. 205, тач. 3) председник Републике издаје исправе о ратификацији међународних уговора и других споразума.

Све ове одредбе из Преднацрта односе се и на ратификацију међународних уговора и других споразума из области рада и социјалног осигурања, па и на ратификацију конвенција и усвајање препорука Међународне организације рада (МОП) које представљају најзначајније међународно радно и социјално законодавство. Наиме, конвенције и препоруке МОП обухватају многобројне и различите проблеме из области радног и социјалног законодавства, као што су: радно време, одмори, социјално осигурање, синдикалне слободе, колективни уговори, плате и наднице, плаћени годишњи одмор, заштита на раду, нарочито жена и омладине, незапосленост, инспекција рада, служба посредовања, итд. У свим тим конвенцијама и препорукама садржане су, дакле, норме које представљају нужан минимум међународне регламентације у области социјалног и радног заштитног законодавства.

Изгласане конвенције и препоруке МОП достављају се сваком члану ради ратификације, односно ради прихватања (ако је реч о препоруци јер се она не ратификује). О ратификацији односно прихватању, према Уставу МОП (чл. 19) решава надлежна власт земље-чланице. Пошто је наша земља чланица МОП, а сагласно напред наведеним одредбама из Преднацрта за ратификацију изгласаних конвенција МОП над-



лежна је Савезна скупштина (као и досада) ако би ратификовање конвенције повлачило за собом, односно захтевало доношење нових или мењање важећих закона у области рада, радних односа и социјалног осигурања, док би СИВ било надлежно (као и досада) да ратификује све остале конвенције МОР чије ратификовање не врши Савезна скупштина (Савезно веће). Отуда, Савезна скупштина требало би и даље да врши ратификацију оних конвенција МОР које би захтевале доношење нових или измену постојећих закона о материји која је предмет конвенције, а за чије је регулисање надлежна Савезна скупштина, тј. само у случају када је реч о доношењу нових или промене важећих закона из области основног законодавства о раду и социјалном осигурању (чл. 150, тач. 2, Преднацрта).

Из тога даље излази да је СИВ надлежно да ратификује све остале конвенције МОР. Сматрамо да би овде дошле и оне конвенције МОР које обухватају једну материју о којој постоји, истина, један закон из области рада и социјалног осигурања, али је СИВ за извршење тога закона донело свој пропис, под условом да ратификована конвенција ради свог спровођења у живот не би захтевала доношење новог закона или измену постојећег закона из те материје. Такав поступак не би био у противности са напред наведеним одредбама Преднацрта Устава. Што се тиче препорука МОР, Преднацрт, као ни важећи Уставни закон, не говори ништа о томе, нити предвиђа која је власт надлежна за њихово прихватање. Пошто су и усвојене препоруке од стране МОР међународни споразуми, истина посебне врсте, то смо заступници оног мишљења по коме и за прихватање препорука треба да важи исти поступак и иста надлежност као и за ратификацију конвенција МОР. Према томе, препоруке би требало доставити Савезној скупштини, односно СИВ, већ према томе да ли материју из препоруке треба спровести у живот законом или на други начин, односно да ли је она по својој природи таква да спада у надлежност Савезне скупштине (закон) или не.

Још једно питање Преднацрт решава у вези са ратификацијом конвенција (прихватање препоруке) МОР. Тако је питање односа и дејства ратификоване конвенције према домаћем законодавству које Уставни закон од 1953 није регулисао. Конкретно се поставља питање да ли одредбе ратификоване конвенције имају непосредно снагу закона као и домаћи правни прописи? Могућа су два става. По једном, са ратификацијом конвенције свака земља чланица МОР преузима обавезу да ће применити одредбе ратификоване конвенције у свом унутрашњем правном поретку, те због тога оне немају непосредног правног дејства у оквиру унутрашњег права већ је потребно да буду спроведене у тај поредак посебним законом, или на тај начин да се постојећи закон измени. Из тога што је једна конвенција МОР ратификована не излази још да је тиме измењен истовремено и правни поредак дате земље. За то је потребан нарочити законодавни акт. — По другом ставу, ратификоване конвенције од стране надлежне власти чланице МОР постају у унутрашњем правном поретку национални закон који се непосредно по ратификацији примењују и морају поштовати од органа и грађана дате земље која их је ратификовала

То су у теорији позната два схватања: прво је дуалистичко а друго — монистичко (6).

Уставни закон од 1953, као што је већ напоменуто, не садржи изричите одредбе о овом питању. Али га за то Преднацрт Устава регулише у чл. 137 на тај начин што, с једне стране, проглашава да закони и други прописи морају бити у складу са међународним обавезама ФСРЈ а с друге стране, утврђује да се „међународни уговори и други споразуми који су ратификовани и ступили на снагу примењују [...] непосредно од стране судова и других органа“. Значи, Преднацрт Устава прихватио је монистичко схватање и по питању односа и дејства ратификованих конвенција МОР у нашем унутрашњем правном поретку. Јасно да то не ослобођава нашу државу и од обавезе да се прописи постојећег радног и социјалног законодавства ускладе са одредбама ратификоване конвенције МОР путем доношења новог закона или измене постојећег закона и других прописа.

VII. — Једно од врло важних питања које решава Преднацрт Устава јесте и питање нормативне делатности у области рада и других односа, односно питање расподеле ове надлежности између друштвено-политичких заједница и радних организација. При решавању овог питања, Преднацрт полази од следећих основних поставки:

1) Сагласно друштвеном самоуправљању и положају и улози радног човека у друштвеној производњи и расподели, Преднацрт утврђује и даље усмерава: права и дужности радних људи у радној организацији да уређује своје међусобне односе, услове рада и остваривање права из заједничког рада; да у складу са општим условима рада одређују радно време у радној организацији, и одлучују о приступању радних људи радној организацији и другим њиховим односима са радном организацијом; да унапређују услове рада, да организују заштиту на раду и одморе, да обезбеђују услове за своје стручно образовање и подизање свог личног и друштвеног стандарда (чл. 9 Преднацрта). Своје унутрашње односе у области у раду и радних односа радна организација, у складу са Уставом и законима, регулише статутом и другим општим актима (чл. 18).

2) Радни људи у државном органу, у друштвеној организацији или удружењу имају у основи исти друштвено-економски положај као и радни људи у радној организацији (чл. 9), те у складу с тим Преднацрт даје и оквире и начела за расподелу друштвеног производа као у радној организацији која врши друштвену службу и финансира се непосредно из друштвених фондова (чл. 10 и 11).

3) На основу друштвене својине на средствима за производњу, друштвена заједница *уједначаје услове рада и стицања дохотка, рада остваривања начела расподеле према раду* и обезбеђује друштвена средства за проширивање материјалне основе друштвене заједнице, као и за задовољавање других друштвених потреба (Уводни део под III).

4) Најзад, у Уводном делу Преднацрта (под II) истиче се јединство и једнакост права, дужности и одговорности радних људи као јединих носиоца друштвеног рада и управљања друштвеним пословима.

(6) Види ближе др. М. Бартош: Међународно јавно право, књ. I, Београд, 1954, с. 37—43; Л. Е. Трокле: Међународно социјално законодавство, Београд, 1958, с. 362—363.

Све ове основне поставке од којих се мора поћи при расправљању и решавању питања разграничења у области нормативне делатности друштвених органа и радних организација, више-мање већ се остварују у нашој досадашњој пракси и потврђене су позитивним правом у домену регулисања рада, услова рада, права и дужности који произилазе из рада. Преднацрт их сада само утврђује и усмерава њихов даљи правац кретања. Отуда, сагласно овим поставкама, Преднацрт конкретно утврђује надлежност федерације у области законодавства о раду, о социјалном осигурању и положају радних људи на раду.

Тако, у надлежност федерације у области законодавства спада и основно законодавство: о раду и заштити на раду; расподели друштвеног производа: социјалном осигурању, здравственој заштити, статуса државних службеника и радника који врше службу од јавног интереса и одговорности функционера (чл. 150, тач. 2, Преднацрта). У складу са чл. 166 Преднацрта, Привредно веће равноправно са Савезним већем Савезне скупштине претреса општа питања из области рада и доноси законе и друге акте у овој области; Социјално-здравствено веће равноправно са Савезним већем претреса општа питања из области народног здравља, социјалног осигурања и социјалне политике (чл. 168 Преднацрта), док би Политичко-управно веће равноправно са Савезним већем, према тексту чл. 169 Преднацрта, требало да расправља општа питања из области статуса државних службеника и радника који врше службу од јавног интереса и одговорности функционера, те да доноси законе и друге акте у тим областима. Потребно је овде још истаћи одредбе чл. 107, ст. 5 и 7, Преднацрта по коме у свим областима у којима федерација доноси основно законодавство, републике уређују својим законима питања и односе који нису уређени савезним законом и то у складу са савезним законом, с тим да се савезном закону могу републике овластити да својим законом поједина питања уређују друкчије, па према томе и основним савезним законом о раду може се дати такво овлашћење републици.

Овако утврђена надлежност федерације у области рада, социјалног осигурања и статуса државних службеника и радника одговара надлежности која је предвиђена важећим Уставним законом од 1953 (чл. 15 и 34), с том разликом што по чл. 15, ст. 1, тач. 5, под а) Уставног закона у искључиву надлежност Савезне народне скупштине спада законодавство о социјалном осигурању — као искључиво савезно законодавство.

Према томе, Преднацрт Устава, као и Уставни закон, даје основицу и оквире за законодавни рад федерације на пољу даље изградње нашег радног законодавства као основног законодавства: основни законик или закон о раду. Отуда, основна линија будућег закона о раду, који ће свакако уследити после доношења Устава (јер важећи Зак. о рад. одн. и Зак. о јав. служб. не одговарају више по својим концепцијама и садржини, већ данас новим променама у положају радног човека и новим тенденцијама у развоју радних односа и радног статуса радника и службеника у привреди, јавној служби и установама са друштвеним управљањем) — требало би, по нашем мишљењу, с једне стране, да иде ка што потпунијој унификацији и кодификацији радноправних прописа који би

се односили непосредно на све радне људе без обзира где раде, а с друге стране, да садржи основна начела и основне норме који би представљали минимум друштвеног обезбеђења и друштвене заштите положаја и основних права свих радних људи, а која проистичу из рада и улоге радног човека у социјалистичкој Југославији (7). На тај начин, кроз основни закон о раду било би изражено основно *јединство свих радних људи у радном односу*, јединство које има основа у нашем јединственом друштвено-економском и политичком уређењу земље и у јединственом положају и улози радних људи у социјалистичком систему Југославије, што све утврђује и даље развија сам Преднацрт Устава како у свом начелном, тако и у нормативном делу.

У складу са друштвеним самоуправљањем у радним организацијама, обухватајући овде и државне органе и друштвене организације, и већ истакнутим принципима у самом Преднацрту, свака радна организација својим општим, односно нормативним актима уређује (што већ одавно то чини привредна организација на основу ЗРО и поједине друштвене службе на основу посебних закона) своје унутрашње односе из рада, услове рада и друга питања из радних односа (правилници о подели личних доходака, о радним односима, о хигијенско-техничкој заштити и други), на основу и у оквиру основног законика о раду (сада Зак. о рад. одн.).

Најзад, на крају би желели да учинимо једну опсервацију. Наиме, Преднацрт предвиђа у чл. 150, тач. 2, у надлежност федерације и доношење основног законодавства о „*статусу државних службеника и радника који врше службу од јавног интереса*“. То је одредба преузета из садашњег Уставног закона. Питање је да ли она треба и може да остане у Преднацрту? Питање се поставља најпре због тога што Преднацрт у чл. 9, ст. 4, дословце гласи: „Радни људи у државном органу [...] имају у основи исти друштвено-економски положај као и радни људи у радној организацији, а њихова права самоуправљања уређују се законом и статутом одговарајућег органа [...]“. Оно се, затим, поставља и за то што таква једна одредба не би била у складу ни са данашњом тенденцијом развоја радних односа у јавним службама уопште, па и у државној служби у погледу регулисања статуса јавних службеника, односно државних службеника. Због тога, нама се чини да посебан закон о статусу државних службеника и радника не би одговорио основним поставкама и идејама самог Преднацрта Устава, да би он био у противречности са принципом јединства и једнакости у правима, дужностима и одговорностима радних људи који чине, како каже Преднацрт у уводном делу (II), неприкосновену основу положаја и улоге човека у социјалистичком систему Југославије. У класичном, старом правном систему могло је да постоји и данас постоји у савременом буржоаском праву као посебна правна дисциплина (у оквиру управног права) тзв. „чиновничко“ или „службеничко“ законодавство и право, али код нас, сматрамо, да се такво право не може више прихватити.

(7) Ближе о томе др. А. Балтић: Нове тенденције у развоју радног права, „Архив“, бр. 3—4/61, с. 251 и сл.

Тиме се не мисли да се негирају одређене специфичности у положају државних службеника које проистичу из положаја и улоге државног службеника, али то само наводи на мисао да би те специфичности могле да буду регулисане законом о организацији појединих државних служби и њиховим унутрашњим нормативним актима — статусом и правилницима (као што то чини и свака друга радна организација) но све у оквиру и на основу основног законодавства (закона или законика) о раду.

*Др. Александар Балтић*

## ВОЈНА ОБАВЕЗА И ПРИЗНАВАЊЕ СТАЖА

1. Преднацрт Устава ФСРЈ посвећује пажњу правима и дужностима грађана и у основним начелима и у посебној глави о правима и дужностима грађана и у другим одредбама. Ако се пажљиво анализирају све ове одредбе може се закључити да одређене јавне дужности за собом повлаче и одговарајућа права. Читав је низ јавних дужности о којима би се посебно могло расправљати али бих овде хтео скренути пажњу на дужност вршења војне обавезе и на питање да ли би вршење ове јавне дужности у социјалистичкој држави морало повлачити извесна права за војне обвезнике која раније код нас нису била признавана а која би се могла признати и као права загарантована уставом.

Већ у основним начелима Преднацрт Устава истиче заштиту социјалистичког друштвеног система и чување и заштиту националне слободе и обезбеђење независности и равноправног међународног положаја. У вези са овим основним начелима Преднацрт изричито наводи да је одбрана земље право и дужност сваког грађанина (чл. 67) и да је сваки грађанин дужан „под једнаким условима за све допринети подмиривању потреба друштвене заједнице“ (чл. 68). Најзад, у посебној глави посвећеној Народној одбрани и Југословенској народној армији Преднацрт даје основна начела о Народној одбрани из којих проистиче да вршење војне обавезе није само право и дужност грађана већ да је Народна одбрана право и дужност и сваког грађанина и како Преднацрт изричито наводи и сваког „колектива, установе и организације, као и федерације, републике, среза и општине и других друштвено-политичких заједница“ (чл. 240, ст. 2). И најзад, да је „за припремање и организацију ЈНА одговорна [...] Федерација, а за припремање и организацију Народне одбране одговорне су и републике, срезови и општине“ (чл. 240, ст. 3). Из ових основних начела и наведених одредаба јасно проистиче да је вршење војне обавезе уједно и једна од основних јавних дужности грађана. Преднацрт Устава у основним начелима истиче начело испуњавања друштвених дужности а у посебној одредби изричито одређује да је „сваки грађанин дужан [...] савесно вршити јавну и другу друштвену функцију која му је поверена и лично је одговоран за њено вршење“ (чл. 66). Према томе, ако се с једне стране истиче да је сваки грађанин дужан савесно вршити јавну дужност и лично одговарати за вршење своје дужности, несумњиво је логично да