

О ПРИРОДИ ДРУШТВЕНИХ ДОГОВОРА

Уводне напомене

1. Почети правног уређивања друштвеног договора и самоуправног споразумевања (одн. друштвених договора и самоуправних споразума) као посебних облика процеса самоуправљања поодавно су се појавили у нашем законодавству. Ако се и не узме у обзир Закон о управљању друштвеним привредним предузећима од стране радних колектива од 1950. г., још је 1961. г. Законом о средствима привредних организација било предвиђено да привредне организације, у циљу усклађивања своје политике расподеле чистог прихода, могу међусобно да се споразумевају о начелима који треба да им послуже при утврђивању основа и мерила за расподелу чистог прихода у властитим самоуправним актима. Привредне организације се за то споразумевање опредељују слободно, а спровођење договорених начела остављено је њихову нахођењу, без одређених санкција. У 1967. и следећим годинама низом закона делимично је, у разним облицима и обиму, уведено споразумевање и договарање у области контроле цена, расподеле дохотка и личних доходака у одређеним радним организацијама, промета робе и услуга са иностранством, установања и коришћења друштвених робних резерви, коришћења средстава резервног фонда у радним организацијама, радних односа у радним организацијама, затим у области здравственог, инвалидског и пензијског осигурања, запошљавања и др.¹⁾

У уставним актима су друштвени договори и самоуправни споразуми институционализовани амандманима од 1971. године на Устав СФРЈ од 1963. год. Поред посебних амандманских одредаба о друштвеним договорима и самоуправним споразумима за поједине области друштвених односа (аманд. XX, XXII, XXV, XXIX), аманд. XXIII садржи начелне и опште одредбе о друштвеним договорима и самоуправним споразумима. Што се тиче посебно друштвених договора, за њихово уређење у пом. амандману карактеристично је нарочито то што је предвиђена могућност да друштвено-политичке заједнице законом, односно другим општим актом, утврде општу обавезност појединог друштвеног договора, протежући тако његову обавезност и на субјекте изван круга учесника у друштвеном договору. Тиме, у ствари, друштвени договор престаје бити договор и постаје принудна норма. Но, независно од тога, од-

¹⁾ Вид. Р. Слијепчевић: Законско регулисање самоуправног споразумевања и друштвеног договарања, у зборнику: Самоуправни споразуми и друштвени договори, изд. Института за упоредно право и др., Београд, 1975, стр. 221. и сл.

редбе пом. амандмана нису биле довољно прецизне, нарочито у погледу учешћа друштвено-политичких заједница у закључењу друштвеног договора, слободе одређења самоуправних субјеката за закључење договора, значаја повреде обавеза из договора и санкција због њихова неиспуњења, као и начина остваривања одговорности учесника за понашање које није у складу са договором. Услед наведених нејасноћа долазила су до израза, чак и у појединим законима, доста различита, а и неодговарајућа схватања о извесним питањима. Тако је, на пример, прописивана обавезност закључења друштвеног договора, регулисан поступак закључења договора и прописивана потанко садржина договора, а одређиване су и санкције због непридржавања договора, које су ишле чак до кривичног пенализирања. У пракси закључивања друштвених договора таква застрађивања била су још већа.

2. Устав СФРЈ од 1974. год., једнако као и устави република и аутономних покрајина, афирмишући изградњу нашег друштва на принципима социјалистичког самоуправљања, особиту пажњу у својим начелима и посебним уставним одредбама поклања самоуправном споразумевању и друштвеном договарању, одн. самоуправним споразумима и друштвеним договорима, као веома значајним средствима и облицима друштвеног самоуправљања. Међутим, иако се самоуправни споразуми и друштвени договори сврставају у основе друштвено-политичког система, па се у тзв. нормативном делу устава обрађују у посебном одеку, у одговарајућим уставним одредбама преузете су, у основи, одредбе уставних амандмана. Рудиментаран амандмански текст није у новим уставима даље развијен, тако да није дошло до пунијег израза начело социјалистичког самоуправљања, што би одговарало основним уставним начелима. Није извршено ни потпуно нормативно разграничење друштвених договора од самоуправних споразума, него су делом одредбе помешане. Тако су неке одредбе заједничке за самоуправне споразуме и друштвене договоре, иако су неке од њих по логици ствари односе само на самоуправне споразуме. У погледу друштвених договора посебно, уставни текст се готово не разликује од текста амандмана, осим што је изостављена ранија одредба да се друштвени договор може прописом друштвено-политичке заједнице учинити опште обавезним. То је, можда, и био разлог што су за извесно време и после Устава од 1974. године у погледу друштвеног договарања долизила до израза у појединим законима и у друштвеној пракси нека схватања која нису била у складу са основном идејом о том облику самоуправљачке активности.

3. Узгред се може приметити да је уређење друштвеног договарања, одн. друштвених договора, било препуштено државним органима, а да одговарајућа питања нису првенствено и целовито разматрале и ставове о њима заузимале друштвено-политичке организације, нарочито Социјалистички савез, Савез синдиката и Савез комуниста. Но, то се може објаснити тиме што је у друштвеном поретку, у коме је систем правних норми историјски и традиционално био основни и превађавајући нормативни систем, уређење друштвених договора путем државних норми било у друштвеној свести још заостало као неки услов и претпоставка за постојање и признање и тог облика самоуправљања. Међутим, с обзиром на друштвену улогу и значај друштвених договора за развој социјалистичког самоуправљања, управо су самоуправни субјекти уопште позвани да организовано претресају и утврђују самоуправна правила уопште, па

и она која се односе на друштвене договоре, тј. да самоуправни субјекти сами, непосредно стварају друштвене норме о друштвеним договорима. Јер, у принципу, у друштву које је у фази социјалистичке изградње, облици самоуправљања израстају из друштвене праксе самоуправљача, и без институционализовања, потврде, признања и сл. од стране државе. Политичка власт треба да тај процес подржава и да га помаже, одн. да га не кочи и омета, уколико није супротан уставу, одн. општеобавезним нормама као изразу утврђених друштвених интереса.

Мишљења у теорији

4. Вероватно због недовољне прецизности текста уставних амандмана, а и самих устава од 1974. г., као и због пропуста да се у њима изрази доследна и у себи усклађена концепција о друштвеним договорима као истинском самоуправном чину и формално самоуправном акту, што се је у извесној мери одразило такође и у неким одредбама Закона о удруженом раду, — о друштвеним договорима појавила су се веома различита схватања.

Основно питање што се у вези с тим поставља јесте питање „правности“, одн. „неправности“ друштвених договора, то јест:

— да ли се друштвеним договором између учесника у њему успоставља правни однос, са субјективним правима и правним обавезама учесника, са правном одговорношћу за њихово извршење и правним санкцијама, које се, по потреби, могу и правним путем остварити, одн. силом државе („јавне власти“) извршити, односно да ли су друштвени договори правни акти, чији су садржај правне норме и, према томе, да ли су извори права и саставни део правног система; или се

— друштвеним договором између учесника у њему успоставља друга чији, ванправни, друштвено-политички однос, са ванправним друштвено-политичким обавезама учесника и са друштвено-политичком одговорношћу и друштвено-политичким санкцијама због њихова неизвршења, које се не могу остварити принудно, одн. да ли су то ванправни (неправни), друштвено-политички акти, који не садрже правне него друштвено-политичке норме, и који не представљају изворе права и не чине део правног система, него су „извори“ (формални) друштвених самоуправних норми и део система друштвених самоуправних норми, као и део глобалног система друштвених норми уопште.

Мишљења која су се у вези с тим појавила могу се сврстати у три групе: једну чине схватања да су друштвени договори — кратко речено — правни акти; другу — да друштвени договори могу бити правни и ванправни акти; трећу — да је ту реч о ванправним друштвеним (друштвено-политичким, друштвено-моралним) актима.

У првој групи су мишљења са разним варијантама: да су друштвени договори исто или слично што и тзв. грађанскоправни уговори, или тзв. уговори јавног права, одн. административни уговори, или самоуправне конвенције, итд. У ову групу се могу убројити и она мишљења према којима у

друштвеним договорима не треба видети „класичан“ или њему близак „тип“ уговора, него једну нову друштвену појаву, али са изразитим правним обележјима. Тако на пример, Ј. Глобевник сматра да је друштвени договор као правни акт несумњиво уговор између његових учесника, што произлази већ из његова назива („договор“), а с обзиром на његову функцију, садржина тог уговора је „друштвена“, тј. њом се утврђују одређена друштвена правила понашања; друштвени договор је уговор чија су садржина друштвене правне норме које не утврђује орган друштвено-политичке заједнице као орган државне власти, него их статуирају одређени самоуправни субјекти. Оне су према уставу обавезне за учеснике друштвеног договора, што значи да им се обезбеђује и санкција принудног извршења, уколико је друштвеним договором предвиђена. Друштвени договори представљају посебан оригиналан извор права и интегралан део нашег правног система. Друштвени договори треба да, као уговори, нађу своје место законског нормирања у оквиру нормирања уговора, односно правних послова; за њих ће морати, у принципу, да важе општа правила односно претпоставке које иначе важе за уговоре. Санкције које могу у друштвеном договору предвидети његови учесници могу бити веома различите; нису искључене ни материјалне санкције (плаћање уговорне казне, одште), а по правилу ће санкције бити друштвене; као санкције не могу да буду предвиђене јавноправне казнене санкције. Остваривање санкција, предвиђених у друштвеном договору, изводи се путем који је предвиђен у правноме систему за кршење уговора; ако је у питању плаћање уговорне казне или накнада материјалне штете, биће надлежан одговарајући суд³⁾.

Према В. Јовановићу, друштвени договори (и самоуправни споразуми) су нове правне форме, нове категорије нашег самоуправног права. Они имају карактер самоуправних нормативних аката и представљају правне инструменте новог самоуправног права, којима санкције не обезбеђује држава актима своје политичке власти, већ сами субјекти договарања. Друштвени договори се увек јављају као „општи самоуправни нормативни акти“. И по својим санкцијама, друштвени договори су нормативни акти. Санкције су морално-политичке, које пракса тек треба да изгради и које се морају разликовати од досадашњих управних и судских санкција које пружа такозвано државно право. Не искључује се ни судска заштита, али то мора бити, по правилу, самоуправно судство, унапред договорено арбитражно судовање, као и различити облици мирног решавања спорних питања⁴⁾.

Б. Цаца сматра да је друштвено договарање (и самоуправно споразумевање) део правног и нормативног система, те да друштвени договори имају дејство обавезне норме чије поштовање и испуњење може наложити и суд⁴⁾.

Б. Кошутуић износи схватање да је друштвени договор општи акт и с обзиром на општост он представља извор права; друштвени договор је оба-

³⁾ Ј. Глобевник: Друштвени договор, у зборнику: Самоуправни споразуми и друштвени договори, изд. Института за упоредно право и др., Београд, 1975, стр. 51, 52, 53.

⁴⁾ В. Јовановић: Правна природа самоуправних споразума и друштвених договора, у зборнику наведеном у белешци (2), стр. 263, 264, 265, 266, 267.

⁴⁾ Б. Цаца: Природа и карактер самоуправног споразумевања и друштвеног договарања, у зборнику: Самоуправно право у теорији и пракси, Сарајево, 1976, стр. 44, 45.

везан, санкције одређују сами учесници, а држава посредно обезбеђује не само његово закључивање него и примењивање⁵⁾.

С. Царић сматра да су друштвени договори правни акти, јер су регулисани у правном систему и њихова примена се обезбеђује правним средствима; друштвени договори имају приоритет, и то у случају већег броја друштвених договора међусобно и према самоуправним општим актима, одн. самоуправним споразумима⁶⁾.

М. Миљковић такође заступа становиште да су друштвени договори правно обавезни акти⁷⁾.

У другу групу спадају, на пример, гледишта М. Димитријевића и В. Круља. Према мишљењу М. Димитријевића, да ли ће друштвени договор бити правни или ванправни акт, зависи какве норме садржи. Могуће је да то буде правни акт, а да су извесне норме ванправне, али је могуће да буде и у потпуности ванправни акт уколико би све норме биле ванправне, односно правни уколико би све норме биле правне. Уколико се санкције обезбеђују преко државних органа и држава обезбеђује примену норми друштвеног договора, утолико ће те норме бити правне. Међутим, учесници у друштвеном договору могу предвидети мере које ће сами извршавати и обезбеђивати примену норми преко својих органа (арбитраже, другарског већа итд.) без државне интервенције, те ће такве норме бити ванправне. Друштвени договори могу бити и правни акти, садржати правне норме, ко што могу бити и ванправни⁸⁾.

В. Круљ стоји на становишту да друштвени договори могу бити правни и неправни акти; неки су ванправни акти, али ако учесници предвиде, могу постојати и правне дужности које се под претњом санкција могу извршити⁹⁾.

У трећу групу могу се убројити, на пример, гледишта Л. Гершковића, С. Поповића и А. Групче.

Мишљење Л. Гершковића изгледа унеколико противречно. По њему, друштвени договори су по облику нормативни акти, јер уређују опште односе, али као друштвено-политичка норма, а не акт политичке власти; учесници у друштвеном договору обавезни су у морално-политичком смислу да изврше оно што су се договорили, тј. да остварују одређену политику; самоуправни пракса ће изградити моралне и политичке санкције за неизвршавање друштвених договора, али било би противно самом карактеру (друштвених договора) да би се могла подићи, рецимо, тужба за неизвршење друштвеног договора или да би у том погледу могли интервенисати органи управе. То, међутим, не значи да сами потписници друштвеног договора не могу установљавати арбитражу или друге облике самоуправног судовања, али такве самоуправне судске интервенције не би могле бити санкционисане присном политичке власти. Одговорност за неизвршење друштвених договора је

⁵⁾ Б. Кошутић: Друштвени договори као извори права, у зборнику: Друштвени договори као правни акти изд. Института за упоредно право, Београд, 1978, стр. 12. и сл.

⁶⁾ С. Царић: Друштвени договори правни акти, у зборнику наведеном у белешци 5), стр. 79. и сл.

⁷⁾ М. Миљковић: Самоуправни споразуми и друштвени договори, Београд, 1978.

⁸⁾ М. Димитријевић: Друштвени договори — субјекти, предмет, функција, правна природа, у зборнику наведеном у белешци 2), стр. 66, 67.

⁹⁾ В. Круљ: Дејства друштвених договора, у зборнику наведеном у белешци 5), стр. 69, 71.

искључиво друштвено-политичка. Но, с друге стране, Гершковић сматра и да се друштвеним договорима стварају нове категорије недржавног права и да из тога произлази и правни карактер друштвених договора. — Као што се види, Гершковић, у ствари, износи два противречна става. Изгледа да оно што је прво наведено јесте уистину његово схватање, ово друго чини се само као неодговарајућа употреба термина¹⁰).

С. Поповић износи схватање да друштвени договори немају карактер самоуправних општих правних аката. Друштвени договори садрже опште норме, али оне немају правни карактер, већ су опште норме друштвеног карактера, друштвено-моралне а не правне. Санкције које се могу примењивати искључиво су морално-политичке санкције, а не правне¹¹).

А. Групче сматра да друштвени договори обавезују само својом моралном снагом, они нису правни акти¹²).

Као што се види о природи друштвених договора постоје различити погледи и мишљења, па је од интереса ово питање унеколико¹ опширније расправити. То утолико пре што ова ствар нема само теоријски значај (како неки мисле) него је и од практичне важности, будући да како у законодавној тако и у осталој пракси (приликом закључивања друштвених договора и у поступцима судова) не долазе увек до изражаја јасни погледи и исправно схватање.

Државне и самоуправне норме

5. При разматрању питања природе друштвених договора — да ли су они правни или неправни (ванправни) акти — од значаја је, пре свега, чињеница да је наше друштво организовано као социјалистичка држава и уједно као социјалистичка самоуправна демократска заједница (члан 1. Устава СФРЈ, одговарајуће одредбе устава република и аутономних покрајина). Одатле настаје појава да норме (правила) о понашању људи, о њиховим односима у друштву, којима је и задатак да штите социјалистичке самоуправне друштвене односе и помажу њихово остваривање и развијање, свесно и организовано ствара не само држава (државни органи, органи друштвено-политичких заједница), него да их исто тако свесно и организовано, али самостално и независно од државних органа, стварају друштвени самоуправни субјекти (радници, други радни људи, грађани, односно њихове самоуправне организације, заједнице и друге њихове групе, скупине). Због тога се друштвене норме уопште (у ширем смислу) могу поделити на државне норме и недржавне норме (самоуправне „чисто“ друштвене норме, друштвене норме у ужем смислу речи). Но, друштвене норме у ширем смислу могу доносити заједно државни органи и друштвени самоуправни субјекти, што у друштву

¹⁰ Л. Гершковић: Друштвени договори и самоуправни споразуми, те: Место, улога и значај друштвених договора и самоуправних споразума у нашем друштву и правном систему, у Зборнику наведеном у белешци 2), стр. 4, 5, 6, 20.

¹¹ С. Поповић: Однос друштвених договора према законима и осталим нормативним актима, у зборнику наведеном у белешци 5), стр. 19.

¹² А. Групче: Контрола уставности и законитости друштвених договора, у зборнику наведеном у белешци 5), стр. 38. и сл.

у којем се изграђује самоуправни социјализам може бити чешћа појава. Реч је о мешовитим државно-самоуправним нормама. С обзиром на творца (донносиоца) норми, посебну групу друштвених норми чине оне норме чији творац није познат (одређен), будући да настају спонтано, неорганизованим и стихижним деловањем мањег или већег броја неодређених друштвених субјеката, али које се у друштву мање или више прихватају као важеће норме (као што су обичаји, морал и др.). Пошто ове норме не потичу од државе (иако их она донекле и на неки начин признаје), оне се могу сматрати посебном врстом самоуправних норми.

6. Овде је, можда, умесно најпре се подсетити и на неке ствари из опште теорије о праву. Све норме (одн. њихове диспозиције) редовно прати извесна санкција, тј. штетна последица што погађа онога ко их не поштује. У томе се и састоји одговорност (или један од видова одговорности) која је једна од важних страна живота људи у друштву. Та санкција за прекршиоца норми је унутрашња (властита, питање сопствене савести) или спољашња (туђа, друштвом наметнута). Управо спољашње санкције су од посебног значаја за поштовање норми, што значи за заштиту одређених односа међу људима. Разуме се, норме се поштују, извршују, у складу с њима се поступа добровољно, са властитим осећањем дужности и одговорности, без потребе за применом спољашњих санкција. Али, кад дође до нарушавања норми, до понашања супротног нормама, по правилу долази до примене спољашњих, друштвених санкција. Иако су норме различитог порекла — државне и самоуправне, одн. мешовите — њихова се природа може одредити према природи санкција. Спољашње, друштвене санкције за које је предвиђено да их, по потреби, могу силом, принудно спроводити, остваривати државни органи (или други субјекти које је држава снабдела „јавним овлашћењем“) у ствари представљају правне санкције. Апстрахујући њихова метајуридичка обележја, „правност“ друштвених санкција, у суштини, састоји се баш у потенцијалној државној интервенцији. Друге друштвене санкције, иза којих не стоји државна принуда (ни као могућност), ваљало би сматрати неправним (ванправним), „простим“ друштвеним санкцијама. Дакле, према природи санкција може се одредити и прерада норми. Норме уз које (иза којих) у крајњој линији стоје правне санкције јесу правне норме. (Те норме, скупно узете, и упрошћено говорећи, чине право у објективном смислу. Отуда се право — поједностављено — и дефинише као скуп норми чију примену силом обезбеђује држава. Сходно томе, само правне норме улазе у систем права, иако и друге друштвене норме могу бити у извесном смислу повезане с тим системом.) Остале друштвене норме, чија се примена не обезбеђује државном пренудом, али које такође могу имати извесне санкције, јесу ванправне норме. Њима недостаје битно обележје правних норми — правна санкција. Те норме или немају посебне санкције или се њихова санкција спроводи на други начин, без учешћа државе (одн. других субјеката са „јавним овлашћењем“), одн. без „легалне“ принуде. Ту је, дакле, реч о неправним (ванправним) санкцијама и — у следству тога — неправним (ванправним) нормама. На тај начин, разлика у природи санкција чини, у бити, основ разликовања правних од неправних норми. Та разлика долази до изражаја нарочито код друштвених договора.

Разликовање правних од неправних (ванправних) санкција не поклапа се са поделом норми на државне и недржавне (самоуправне). И државне и самоуправне норме могу бити са државном санкцијом, али обе те врсте норми могу бити и без те санкције.

7. Право чини највећи део норми што их ствара држава, односно доносе државни органи („право државе“, „државно право“). Државне норме најчешће прате правне санкције. Али, државни органи доносе и норме иза којих не стоји државна принуда, норме без санкција, одн. норме са неправном санкцијом, без принуде. У нас се такве норме налазе у неким актима органа друштвено-политичких заједница, што се означавају као декларације, резолуције, препоруке, смернице, планови и др. Санкције због повреде тих норми не спровode се принудно; оне се обично састоје у мерама што имају политички, одн. општи друштвени, ванправни значај (бар што се тиче субјеката који су изван друштвено-политичке заједнице чији их је орган донео).

8. И норме што их организованим деловањем доносе друштвени самоуправни субјекти највећим делом су — данас — правне норме, јер им држава признаје важење и за „државно подручје“ и јер њихову примену, у крајњој линији, она обезбеђује својом силом, било да је санкцију одредила држава или да је самоуправно одређена. Те норме — с обзиром на свога доносиоца — и чине самоуправно право. (Самоуправно право не чине све правне норме што уређују социјалистичке самоуправне друштвене односе, јер се то може чинити и државним правним нормама, него само правне норме чији су творци друштвени самоуправни субјекти.) Према томе, самоуправно право не обухвата све самоуправне норме, него само оне од њих чија се примена, по потреби, обезбеђује силом државне власти. На садашњем степену нашег друштвеног развитка самоуправне норме су највећим делом управо такве норме. Ту спадају готово сви најважнији тзв. унутрашњи самоуправни општи акти — самоуправни споразуми о удруживању рада радника у основној организацији удруженог рада, статуту, правилници, одлуке, пословници и др., укључујући и норме о дисциплинској одговорности, и то како акти организација удруженог рада, тако и акти других самоуправних организација и заједница, друштвених организација и других колективних самоуправних друштвених субјеката. Ту се такође увршћују норме садржане у самоуправним споразумима што их међусобно закључују разни друштвени субјекти.

У самоуправно право улазе и норме што у друштву настају спонтаним, неорганизованим деловањем самоуправних друштвених субјеката, као што су обичаји и др., али само утолико уколико је, у одређеним случајевима, примена таквих норми обезбеђена санкцијама што их држава принудно остварује. Иначе су те норме без правне санкције, ванправне самоуправне норме, чија се примена обезбеђује разним друштвеним ванправним санкцијама.

Самоуправно право у бити се не разликује од државног права, осим по свом творцу. И једно и друго право уживају државну заштиту и, на крају крајева, оба се остварују помоћу државне силе. То је њихова основна и заједничка карактеристика.

Но, разлика у субјектима стварања права није толико од правног значаја колико од филозофског, социолошког и политичког. Управљање друштвеним пословима у виду самосталног стварања правних норми од стране друш-

твених самоуправних субјеката представља једну важну, макар и ограничену, страну у процесу „одумирања државе“, „повлачења“ државних органа у уже оквире, ограничавање и сужавање њихових функција, јачање и развијање самоуправљања („деетатизација“). То је пут развоја социјалистичког самоуправљања, изградње социјалистичког самоуправног друштва. Овде још у правној санкцији постоји „државност“ (због чега санкција и има обележје „правности“), а ствар је даљег друштвеног развоја да ишчезавањем државности уопште престану постојати и правне санкције, а тиме и правне норме, и да ове буду замењене непосредно самоуправним, „чистим“ друштвеним нормама.

Идејне основе и уставна начела и одредбе о друштвеним договорима

9. За изграђивање друштва као слободне асоцијације произвођача, чему законитошћу друштвеног развоја тежи радничка класа и сви радни људи, услов и претпоставка је да организације удруженог рада и друге самоуправне организације и заједнице те остали колективни и индивидуални друштвени субјекти свесно остварују самоуправљање својом разноврсном самоуправном активношћу, па и нормативном делатношћу, и без учешћа и посредовања других, самоуправљању отуђених и туђих чинилаца. Идеја о друштвеном договору, одн. друштвеним договорима, као једном од најизразитијих процеса и облика друштвеног самоуправљања, лежи у логици друштва које се изграђује на начелима самоуправљања. Самоуправљање у суштини и није друго него управљање радним и укупним репродукционим и осталим друштвеним пословима и процесима од стране чланова друштвене заједнице непосредно, слободно, самостално, без учешћа и посредовања политичке власти. У дијалектици прелазног периода од капитализма ка комунизму, у процесу изграђивања социјалистичког самоуправног друштва, још делује „одумирућа“ држава, у којој власт припада радничкој класи и другим радним људима, и која управо зато (треба да) делује како себи својственим, политичким тако и недржавним облицима и средствима у смеру снажења и ширења самоуправних облика управљања друштвеним пословима. Но, истовремено делују и самоуправни субјекти који све јаче и шире развијају разноврсне облике самоуправљања, користећи се при томе традиционалним и новим правним облицима, али и уводећи својом непосредном и слободном активношћу нове самоуправне ванполитичке и внаправне облике. Тако се друштвено договарање и друштвени договори појављују као нов друштвени процес и облик самоуправљања, у принципу не-етатистички и не-јуридички облик друштвеног управљања друштвеним пословима. То подразумева да су ти нови облици лишени „државности“ и „правности“; њима се између самоуправних субјеката не успостављају правни односи, ти се субјекти не везују правним везама, иза њихових договора не стоје правне, силом јавне власти извршиве санкције, договори не добијају своју снагу и дејство од државе и њене моћи. Извор и снага друштвених договора јесте у међусобно усклађеним интересима самоуправних субјеката, што их они утврђују и остварују на основу међусобног разумевања, поверења, повезивања, сарадње, солидарности и новог хуманитета међу људима у самоуправном друштву. У томе је смисао

и значај друштвених договора као нових, нетрадиционалних облика управљања друштвеним пословима, облика социјалистичког самоуправљања. Иначе, ако би друштвени договори имали обележја старих јуридикских облика, њихово постојање било би сасвим сувишно.

Друштвени самоуправни субјекти у својој нормативној делатности већ и сада не доносе искључиво правне норме. У њиховим самоуправним тзв. унутрашњим општим актима сусрећу се (мада не сувише често) и норме чију примену не обезбеђује држава својом принудом, које, дакле, нису правне норме (и које, према томе, не спадају у самоуправно право). Примена тих норми обезбеђује се извесним ванправним санкцијама, „чисто“ друштвеним мерама, било на организован начин од стране заинтересованих самоуправних субјеката, било организовано или неорганизовано у ширем друштвеном кругу, тзв. општој јавности.

У такве неправне норме спадају и оне што их садрже друштвени договори као посебна врста самоуправних аката. По врсти и важности друштвених односа који се уопште могу успоставити и „уредити“ друштвеним договорима, ови договори се могу убројити међу најзначајније скупине неправних норми што их организовано доносе колективни самоуправни субјекти.

10. Према уставним начелима, друштвено договарање као процес, односно друштвени договори као завршни акти договарања, као успешно остварено договарање, један је од начина, облика и средстава помоћу којих, пошто произилазе из друштвене својине и самоуправљања, радници, други радни људи и остали чланови друштвене заједнице, организовани у организацијама удруженог рада, другим самоуправним организацијама и заједницама, друштвено-политичким организацијама, друштвеним организацијама и удружењима, преображавају и укидају старе друштвене односе и успостављају и развијају нове, социјалистичке самоуправне друштвено односе, повезују и обједињују друштвени рад на самоуправним основама, учествују у управљању друштвеним пословима рада и друштвеној репродукцији, као и у управљању другим друштвеним пословима, сужавајући све више поље државне активности, остварујући самоуправљање у свима областима друштвеног живота на све потпунији начин и изграђујући тако слободну заједницу произвођача. Таква улога, значај и смисао друштвених договора изричито је утврђена у уставним начелима или непосредно из њих произлази. У Уставу СФРЈ то је изражено нарочито у Основним начелима, од II. ст. 1 — 3, од III. ст. 9, од IV. ст. 2. ал. 2—4, ст. 4. и ст. 6, као и у основним начелима устава социјалистичких република и аутономних покрајина. У том смислу се, поред других облика управљања друштвеним пословима, друштвено договарање предвиђа и у уставним одредбама (напр. чл. 89, чл. 116. ст. 4, чл. 118. ст. 1. чл. 244. ст. 2. ал. 3. и 4. Устава СФРЈ).

11. Но, може се запазити да уставна начела о друштвеним договорима нису на јасан начин разрађена у тзв. нормативном делу Устава. О самоуправним споразумима и друштвеним договорима, веома значајним за остваривање самоуправљања, сви уставни садрже одредбе у једном отсеку у којему одредбе о друштвеним договорима нису довољно разграничене од одредаба о самоуправним споразумима. Иако су самоуправни споразуми и друштвени договори истородни — самоуправни — акти, помоћу којих се деловањем

самоуправних друштвених субјеката стварају и успостављају социјалистички самоуправни друштвени односи, између њих постоји и битна разлика. Она се састоји у томе — како ће се даље подробније образложити — што друштвени договори нису правни акти (или не би требало то да буду), а самоуправни споразуми то јесу. О томе се у неким уставним одредбама није водило довољно рачуна.

Устав СФРЈ у чл. 120. даје извесне елементе као заједничке за самоуправне споразуме и друштвене договоре, али се сви они не односе једнако на обе те врсте аката. Тако се као доносиоци тих аката наводе радници и други радни људи. Они се, међутим, могу узети у двојак смислу — као субјекти који индивидуално учествују у заједничком деловању, и као формално организовани скупови (групе) радника, или других радних људи, у виду разних самоуправних организација и заједница и др. Али, док у самоуправним споразумима (бар неким) радници и други радни људи могу учествовати и индивидуално, као појединци, али и колективно, као организација и др., у друштвеном договору могу учествовати само колективно, тј. као организација итд. Слично је и са означањем општег предмета, одн. садржине самоуправних споразума и друштвених договора. У том погледу се каже да њима радници и други радни људи уређују међусобне односе, усклађују интересе и уређују односе од ширег друштвеног значаја. Но, једино је „усклађивање интереса“ заједничко обележје за самоуправне споразуме и друштвене договоре. То се тешко може рећи за „уређивање међусобних односа“. Самоуправним споразумима се доиста уређују међусобни односи учесника у тим споразумима, али се друштвеним договорима не уређују „међусобни односи“ (осим изузетно), него уопште понашање учесника у извесним друштвеним односима у којима и не учествују, бар не увек, остали учесници у друштвеним договорима. При томе, и сам појам „уређивања“ код друштвених договора има нешто другачији смисао него код самоуправних споразума (и него што је уобичајено), јер се самоуправним споразумима уређују конкретни односи између учесника на одређен начин, док се друштвеним договорима утврђује политика коју ће учесници спроводити у одређеним стварима, односно утврђују се оквири, начела, ставови, смернице према којима ће учесници у договору поступити уопште, па и изван односа са осталим учесницима у договору. Најзад, „уређивање односа од ширег друштвеног интереса“ није карактеристично за самоуправне споразуме, него за друштвене договоре (чл. 121. ст. 1. и чл. 124. ст. 1. Устава СФРЈ).

У чл. 127. ст. 1. Устава СФРЈ даје се заједничка одредба о материјалној и друштвеној одговорности за спровођење самоуправних споразума и друштвених договора мада — с обзиром на њихов општи предмет и односе који се успостављају између учесника у једном и другом акту (чл. 121. ст. 1. и чл. 124. ст. 1. Устава СФРЈ) — друштвена одговорност за неспровођење самоуправних споразума има сасвим споредан значај, а „материјална“ одговорност (као облик лишавања економских добара) за неспровођење друштвених договора или уопште не долази у обзир или је друге природе него што је „материјалноправна обавеза“.

У чл. 127. ст. 2. Устава СФРЈ предвиђа се могућност образовања арбитраже за решавање спорова који настану у спровођењу самоуправних споразума и друштвених договора иако се за решење спорова у спровођењу друштве-

них договора не може образовати арбитража у значењу што га тај појам има у процесном праву (као правосудни орган), као што то може за решавање спорова из самоуправних споразума.

Исте мањкавости имају и одредбе устава република и аутономних покрајина, јер су њихове опште одредбе о самоуправним споразумима и друштвеним договорима истоветне са текстом Устава СФРЈ.

Уз то, Устав СР Македоније (чл. 255) и Устава СР Словеније (чл. 256) имају и додатне одредбе о друштвеним договорима, према којима самоуправни општи акти (о било којим односима) не могу бити у супротности с тим договорима. Устав СР Словеније даље одређује да у случају супротности самоуправног општег акта друштвеном договору вреде одредбе овог последњег. Те уставне одредбе свакако не доприносе јединственом схватању друштвених договора.

12. Устав СФРЈ (чл. 404. ст. 2, а у одговарајућим одредбама и уставима република и аутономних покрајина) означаје друштвене договоре као самоуправне опште акте. Ту одредбу понавља и Закон о удруженом раду чл. 573).

Но, могло би се поставити питање да ли су друштвени договори основано уврштени у опште акте. Општим актима (правним, одн. неправним) сматрају се они што садрже опште норме, а карактеристика тих норми је у томе што се примењују на неодређени број конкретних, појединачних случајева, одн. неодређени број субјеката, које обухвата диспозиција дотичне опште норме. Тиме се општи акти и разликују од појединачних аката, који садрже појединачне норме што се односе на појединачне, одређене случајеве. Што се тиче друштвених договора, мада број учесника у њима није ограничен и одређен, практично у њиме учествује сразмерно мали број субјеката, далеко мањи него што је онај на које се обично односе општи акти. У сваком случају, ти су субјекти у друштвеном договору тачно унапред одређени, па је одмах познато на које се субјекте односи, дотично које субјекте обавезује. (Друга је ствар што даљим самоуправним уређивањем друштвених односа у смислу одређеног друштвеног договора, према обавези што су је учесници у друштвеном договору прихватили, тај договор посредно може да делује на неодређен број субјеката, пошто то може бити само посредством другог самоуправног општег акта.) Будући да се друштвени договори односе на тачно унапред одређене субјекте, учеснике у њему, и само њих обавезује, не изгледа основано да се они увршћују у опште акте. С друге стране, друштвени договори не ретко утврђују обавезе које се односе на конкретне ситуације, мањи или већи број појединачних случајева или чак и само на један случај. Према томе, опшност друштвених договора као аката није њихова општа карактеристика.

Но, независно од питања да ли су — теоријски посматрано — друштвени договори општи или појединачни акти (или су мешовити акти); — ако се и пође од схватања да су они општи акти, тиме још није одређена њихова природа, правност или неправност тих аката. Јер, општи акти могу да садрже опште правне норме, али могу да садрже и само опште неправне норме (декларације, резолуције итд. — в. бр. 7). Према томе, општи акти могу бити општи правни акти или (и) општи неправни (ванправни) акти. Утврђујући друштвене договоре општим актима, Устав одн. закон није их тиме

прогласио општим *правним* актима. Уосталом, то питање не решава се прописом (осим, евентуално, за одређени законодавни циљ), него према другим критеријумима.

Друштвени договори као правни акти

13. Постоје извесне околности за које би се, можда, могло сматрати да иду у прилог схватању да садржај друштвених договора чине правне норме одн. да повреда обавеза из друштвених договора повлачи правне санкције и, према томе, да су друштвени договори по својој природи правни акти. Те околности су уставне одредбе о односу друштвених договора према уставу и закону, одредбе неких устава о односу самоуправних општинских аката према друштвеним договорима и законске одредбе о јачој правној снази неких друштвених договора у односу на одређене самоуправне опште правне акте. Но, кад се то поближе размотри, може се закључити да дотичне одредбе или нису одлучне за питање о природи друштвених договора или се имају у виду посебне, изузетне ситуације, према којима се не може стварати општи закључак у погледу природе тих договора.

Према одредбама савезног Устава, самоуправни општи акти морају бити у складу са Уставом СФРЈ (чл. 206. ст. 2), а не могу бити у супротности са савезним законом (чл. 207. ст. 2). Сличне одредбе садрже и уставни република и аутономних покрајина у погледу сагласности самоуправних општинских аката са уставом републике, одн. аутономне покрајине, те у погледу забране супротности самоуправних општинских аката према републичком, одн. покрајинском закону (одн. према неким уставима у погледу обавезне сагласности самоуправних општинских аката са републичким, одн. покрајинским законом). У вези с тим су уставне одредбе о оцени уставности и законитости самоуправних општинских аката од стране уставних судова (Устав СФРЈ, чл. 375. ст. 1. тач. 4, те одговарајуће одредбе устава република и аутономних покрајина). Пошто у самоуправне опште акте спадају и друштвени договори, то се наведене уставне одредбе и на њих односе. Правна последица неусклађености самоуправних општинских аката — укључујући друштвене договоре — са уставом, одн. супротност поменутих аката закону (или — према неким уставима — њихова несавласност са законом) јесте ништење, одн. укидање самоуправног општег акта, дакле и друштвеног договора.

Но, из наведених уставних одредаба не треба изводити закључак да је њима опредељена и правна природа самоуправних општинских аката уопште, и посебно правна природа друштвених договора. Дотичним (и другим) одредбама устава циљ је да се обезбеди усклађеност у глобалном систему друштвених норми као израз јединства основних и најважнијих интереса социјалистичког самоуправног друштва, интереса који су опредељени уставима и законима. Начело усклађености друштвених норми уопште обухвата како државне тако и одређене недржавне (самоуправне) норме, и то не само правне него такође и неправне, јер су и ове, с обзиром на своју улогу, значајне за друштвене односе, самоуправљање, живот и развој социјалистичке самоуправне друштвене заједнице. Ради се ту о усклађености друштвених норми у ужем смислу (једног њиховог дела) са општеобавезним друштвеним (одн.

државним) нормама, које важе као принудне (јер о усклађености са тзв. диспозитивним нормама и није реч). Чак ни моралне норме не долазе до примене (бар у правном подручју) ако су супротне принудним прописима. (Није прихватљиво становиште да уставни судови цене уставност и законитост само оних општих аката који имају правно дејство, што значи општих правних аката.) Отуда, ради обезбеђења јединства и усклађености нормативног поретка уопште, у целини, контроли уставности и законитости подлеже -- поред прописа -- и други општи акти (тј. неправни акти) органа друштвено-политичких заједница, а исто тако и самоуправни општи акти, било да су правни акти (тзв. унутрашњи самоуправни општи акти, самоуправни споразуми уколико су општи акти), било да су неправни акти (друштвени договори и др.). Потреба и захтев за усклађеношћу друштвених норми те контрола уставности и законитости општих аката сами за себе, дакле, не представљају обележје правности тих аката; критеријум правности акта није у његовој подложности оцени уставности и законитости, него у правним последицама повреде акта.

14. Нешто другачије стоји ствар са одредбама устава неких република о односу самоуправних општих аката према друштвеним договорима. Наиме, Устав СР Македоније (чл. 255) и Устав СР Словеније (чл. 256. ст. 2) одређују да самоуправни општи акти (реч је, свакако, о тзв. унутрашњим самоуправним општим актима -- статутима, правилницима и др.) не смеју бити у супротности са самоуправним споразумима и друштвеним договорима. Устав СР Словеније још додаје да у случају постојања такве супротности, вреде одредбе самсоуправног споразума, односно друштвеног договора. То су уставноправне одредбе. Остављајући по страни самоуправне споразуме, пом. уставним одредбама установљује се одређен однос самоуправних општих аката према друштвеним договорима, однос који је од значаја за правно подручје. Ако је самоуправни општи акт супротан друштвеном договору, требало би да следи нека правна последица. Устав СР Македоније, не каже која је то правна последица. Устав СР Словеније, пак, одређује да се имају применити одредбе друштвеног договора, па се на тај начин друштвеним договорима придаје јача правна снага од самоуправних општих аката, а тиме пом. договори добијају значај правног акта. Но, и без обзира на ту одредбу Устава СР Словеније, на оба наведена уставна подручја наступа једна друга правна последица. Према савезном Закону о судовима удруженог рада (чл. 18. ст. 2. тач. 26, а и према републичким, одн. покрајинским законима о тим судовима), ови судови одлучују у спору о односу самоуправног општег акта према другом самоуправном општем акту с којим мора бити у сагласности. Ако суд утврди да је самоуправни општи акт супротан оном друштвеном договору с којим мора бити у сагласности, требало би да тај самоуправни општи акт (у целини, одн. у одговарајућем делу) стави ван снаге, тј. да га поништи. То је такође правна последица (правна санкција према акту, а посредно и према његовом доносиоцу) због прекорачења установљеног правног реда. Треба ипак запазити да наведеним уставним одредбама јача правна снага није призната друштвеним договорима уопште у односу на било које друге самоуправне акте, него само у односу на акте што их доноси поједина организација (заједница), што значи у односу на унутрашње самоуправне опште акте. Према томе, правно дејство признато је само ужем кругу друштвених договора.

Устави других република и аутономних покрајина, као ни Устав СФРЈ, не познају одредбе као што их имају Устави СР Словеније и СР Македоније, тако да се ове одредбе појављују као изузетак.

15. И сам Закон о удруженом раду садржи неколико сингуларних одредаба о друштвеним договорима, којима се одступа од опште концепције о друштвеним договорима изражене у том закону, и према којима се ти акти појављују као акти са извесним правним дејством и правним значајем. У чл. 115. ст. 3. одређено је да самоуправни општи акт и самоуправни споразум (заключен са радницима у другим основним организацијама удруженог рада) о основама и мерилима за распоређивање чистог дохотка односно организације не могу бити у супротности са друштвеним договорима. Слична је одредба члана 128. ст. 3. у погледу основа и мерила за расподелу средстава за личне дохотке радника. Према чл. 131. и 132. најмања висина зајемченог личног дохотка радника утврђује се самоуправним општим актом у складу, поред осталог, и са друштвеним договором. Према чл. 179. ст. 2, међусобна права, обавезе и одговорности радника у удруженом раду морају се самоуправним општим актом уредити у складу са друштвеним договором. У чл. 189. одређено је да је право и дужност радника да заштити на раду уређује у складу са друштвеним договором. Према чл. 590. ст. 2. и 4, самоуправни споразуми којима се уређује радни однос радника у удруженом раду или основе и мерила за распоређивање чистог дохотка и расподелу средстава за личне дохотке и заједничку потрошњу радника, морају бити у складу, поред осталог, и са друштвеним договорима.

16. Може се запазити да Закон о удруженом раду у наведеним случајевима није на истоветан начин определио однос унутрашњих општих аката и самоуправних споразума према друштвеним договорима и да је само у једној одредби (чл. 590. ст. 4) изричито одредио да ће се поништити самоуправни споразум супротан друштвеном договору. Према свему томе ваља узети да је у свима наведеним случајевима утврђена правна дужност придржавања обавеза из друштвених договора те да се због неспровођења ставова — правила из друштвених договора у унутрашњим самоуправним општим актима, одн. у самоуправним споразумима, може водити поступак пред судом удруженог рада не само онда кад је то законом одређено (чл. 115. ст. 5, тач. 128. ст. 4, чл. 590. ст. 3. и 4), него и онда кад то закон изричито не предвиђа (чл. 131. и 132, чл. 179, чл. 189). То произилази из законских одредаба према којима одређени самоуправни општи акти морају бити у складу са друштвеним договорима, а уколико нису, спор о томе решава суд удруженог рада (чл. 18. ст. 2. тач. 26. савезног Закона о судовима удруженог рада и одговарајуће одредбе републичких и покрајинских закона о тим судовима). У том спору суд изриче правну санкцију — поништава унутрашњи самоуправни општи акт (у целини, одн. у одговарајућем делу), одн. самоуправни споразум, уколико је супротан друштвеном договору, или налаже дотичној организацији удруженог рада да, у одређеном року, односно самоуправни општи акт (одн. самоуправни споразум) измени тако да не буде у супротности са друштвеним договором.

За случај непоштовања друштвеног договора могу се, под одговарајућим претпоставкама, применити и правне (политичко-правне) санкције у виду мера друштвене заштите самоуправних права и друштвене својине (чл. 619. ст. 1. тач. 3. и 5, чл. 620. ст. 1. тач. 2. ЗУР).

У наведеним случајевима је Закон о удруженом раду друштвеним договорима придао правно дејство. За њихово неспровођење могућна је правна одговорност и могу се изрећи одговарајуће правне санкције. У тим случајевима друштвени договори имају обележје самоуправних правних аката.

Наведени изузеци образлажу се посебним друштвеним значајем што га имају они друштвени односи у погледу којих се не допушта супротност унутрашњих самоуправних општих аката и самоуправних споразума према друштвеним договорима. То су само неки друштвени односи из области друштвене репродукције и односи којима се изражава положај радника у социјалистичком самоуправном продукционом односу. Поменути изузеци, истина, нарушавају општу концепцију о друштвеним договорима као својеврсним друштвено-политичким актима, изражену у самом Закону о удруженом раду, али ту концепцију не оповргавају; ти изузеци не могу служити за основ закључку о правној природи друштвених договора уопште као правних аката.

Општи став Закона о удруженом раду о друштвеним договорима

17. Закон о удруженом раду доноси потање и потпуније одредбе о друштвеним договорима. Међутим, он донекле и одступа од слова устава, па, чини се, и од уставног начела. Наиме, према чл. 124. ст. 1. Устава СФРЈ (а једнако и према уставима република и аутономних покрајина) учесник у друштвеном договору може бити и орган друштвено-политичке заједнице. Из уставне одредбе, пак, не произилази да се друштвени договор може закључити само ако и орган неке друштвено-политичке заједнице у њему учествује. Према томе, друштвени договор могли би закључити заинтересовани самоуправни колективни друштвени субјекти и без учешћа органа друштвено-политичке заједнице. То би, у ствари, и био „чист” самоуправни акт (што би било у складу са обележјем самоуправности у чл. 120. и 124. Устава СФРЈ).

Међутим, у чл. 579. ст. 2. Закона о удруженом раду каже се да друштвени договор закључују орган друштвено-политичке заједнице и заинтересоване организације итд. Смисао те формулације и редакције јесте да је друштвени договор акт у којему, с једне стране, учествује орган друштвено-политичке заједнице, а с друге стране, заинтересовани самоуправни друштвени субјекти. Ови други субјекти не могу сами, без учешћа органа друштвено-политичке заједнице, закључити друштвени договор; да би друштвени договор настао, у њему мора да учествује и тај орган. На тај начин, према Закону о удруженом раду друштвени договор престаје бити самоуправни акт у пуном смислу речи и добија обележје извесног мешовитог акта, државно-самоуправног. Разуме се, учешће органа друштвено-политичке заједнице као равноправног учесника у закључењу друштвеног договора може бити, према околностима случаја, потребно и корисно. Али, поставља се принципијелно питање да ли је у складу са начелима самоуправљања да самоуправни друштвени субјекти не могу сами закључити друштвени договор без учешћа друштвено-политичке заједнице.

18. Изван напред наведених случајева (бр. 15 и 16), Закон о удруженом раду стоји на општем становишту да су друштвени договори својеврсни друштвено-политички акти, да се њима између учесника у тим договорима успос-

тавља друштвено-политички однос, да, према томе, обавезе из тога односа имају само друштвено-политички значај и могу се остваривати једино друштвено-политичким путем и средствима, те да за непридржавање обавеза из друштвених договора непосредно постоји само друштвено-политичка одговорност.

Питање природе друштвених договора, полазећи од начелних уставних ставова (в. бр. 10), разматрало се је у току рада на припреми закона о самоуправним споразумима и друштвеним договорима (у време док је постојала намера да се та материја уреди посебним законом), као и приликом уобличавања текста за Закон о удруженом раду, у који је та материја коначно унета.

При томе се, у складу са уставом, потврдило схватање да су друштвено договарање, одн. друштвени договори само једна врста договарања и договора између друштвених субјеката, што је уставом утврђено као један од облика и начина управљања друштвеним пословима уопште (чл. 244. Устава СФРЈ).

У такве облике спадају и договори између друштвено-политичких заједница (чл. 244. ст. 2. ал. 3. Устава СФРЈ). У договоре такве врсте спадају посебно договори; о основама планова друштвено-политичких заједница (чл. 71. и сл., чл. 257. Устава СФРЈ, Закон о основама система друштвеног планирања и о друштвеном плану Југославије), договор о усклађивању основа пореске политике и пореског система (чл. 265. Устава СФРЈ), договор савезних органа и органа у републикама и аутономним покрајинама у погледу извршавања савезних закона и других савезних прописа и општих аката (чл. 273. ст. 3. Устава СФРЈ). Републике и аутономне покрајине договарањем утврђују и основе и начела уређивања, свака у оквиру својих права и дужности, многих других друштвених односа у различитим областима друштвеног живота. Сви ти договори имају само политички значај. Обавезе република и покрајина да уреде дотичне односе према заједничком договору, односно да поступају на договорени начин, немају правни значај; оне се не могу правно принудити да изврше своје обавезе; њихова одговорност није правне него друштвено-политичке природе.

19. Слично је и са друштвеним договорима. Њима се утврђује политика извесних самоуправних друштвених субјеката у становитој области друштвеног живота (на подручју неких друштвених односа, одн. у појединим друштвеним односима, или у неким странама и питањима неког друштвеног односа), и, у вези с тим, опредељују оквир и смернице за понашање учесника у друштвеном договору у одређеним друштвеним односима и утначују — на глобалан, еластичан, уопштен начин — дужности (обавезе) што их учесници имају извршавати предузимањем одговарајућих мера, одн. одређеним чињењем или нечињењем. У суштини, друштвени договори су, како је речено у образложењу амандмана XXIII, „облик координације активности самоуправних субјеката“, израз и облик непосредног и слободног споразумевања самоуправних друштвених субјеката у питањима од њиховог ширег заједничког интереса или од општег друштвеног интереса, средство и начин помоћу којих поменути субјекти остварују један од облика самоуправљања друштвеним пословима, успостављајући између себе слободне, невезане, правно непосредоване односе, које они оживљавају слободним, неприсилним деловањем, изван правне принуде, без правних санкција. Друштвени договори представљају зачетак, почетни облик недржавног (или вандржавног, бездржавног) повезивања, сарадње и заједнички

услереног деловања самоуправних друштвених субјеката у друштвеним стварима, што ће се постепено све јаче и на све ширим подручјима друштвеног живота остваривати, зависно од услова друштвеног развитака и, посебно, постепеног сужавања функција државе и њеног „одумирања“, а што у потпуности може бити остварено у „слободној асоцијацији произвођача“, која је циљ борбе радничке класе (Устав СФРЈ, Основна начела, од. IV). (Такав карактер друштвеног договора постоји упркос томе што се, у доцнијем раду на материји Закона о удруженом раду, стало на становиште да у њиховом закључењу обавезно учествује орган друштвено-политичке заједнице.)

20. Сходно наведеном, Закон о удруженом раду спроводи становиште да се друштвеним договором утаначују извесна начела, ставови (ставови-правила), смернице, опште дужности, којих се учесници у друштвеном договору имају придржавати, одн. извесне мере или радње што их имају предузимати (одн. од којих се требају уздржавати). Придржавањем тих начела, ставова, одн. предузимањем одређених мера или радњи остварује се политика што су је учесници у друштвеном договору одлучили спроводити. Придржавање тих општих и уопштених дужности, одн. предузимање мера или радњи јесу управо обавезе учесника. Те обавезе (одн. њихов предмет) не морају, уосталом, бити изричито утаначене у друштвеном договору; оне могу произлазити из његова циља и смисла. То и нису толико конкретно утврђене друштвено-политичке обавезе колико — уже или шире — назначени задаци учесника да делују, одн. да се понашају на начин и у смеру остваривања извесног циља. Предмет обавезе најчешће није конкретизован у виду одређене чинидбе. За такве обавезе карактеристично је то — што произлази из недржавности, вандржавности друштвеног договора — да оне нису правне обавезе, нису обавезе правне природе, тј. нису такве да би се, евентуално, могле остваривати принудном силом државе, одн. „јавне власти“. Извршење тих обавеза оставља се класној свести и савести обавезаних самоуправних друштвених субјеката, а „ванска“ одговорност за њихово неизвршење постоји пред другим самоуправним друштвеним субјектима, учесницима у друштвеном договору и изван њега, као друштвено-политичка одговорност.

21. То схватање заснива се још на неким околностима. У односу што између учесника у друштвеном договору настаје његовим закључењем не стварају се субјективна права (овлашћење у правном смислу речи), односно правне обавезе. Учесници у друштвеном договору не стоје један према другом у правно-договном односу; један учесник, по правилу, не дугује „чинидбу“ другом учеснику (или неколицини њих), а кад неки учесник мером или радњом другог учесника има да оствари неку корист, он на то нема субјективно право. Обавеза постоји према свима учесницима, она се извршује у заједничком интересу свих њих; штавише, она постоји према друштвеној заједници и извршује се у општем друштвеном интересу (и онда кад је друштвени договор закључен у стварима од „ширег заједничког интереса учесника“). То је један од основних разлога за установљење друштвено-политичке одговорности због неизвршавања обавеза из друштвених договора.

Друштвени договор је то управо по обавезама што се њиме утаначују за учеснике у њему; без утаначења обавеза нема друштвеног договора. Али, у друштвеном договору обавезе се не утврђују у облику и на начин уобичајен у уговорима. Пошто је друштвени договор о политици што ће је учесници

спроводити, обавезе у њему, по природи ствари, редовно треба и могу да се утаначују на „политички начин”, као начела, ставови, смернице и сл., у извесном глобалном, широком, недовољно одређеном облику и обиму (уобичајеним у документима политичке природе. (На тај се начин у пракси и утаначују обавезе у друштвеним договорима, што је видљиво из многобројних друштвених договора, у области здравственог, пензијског и инвалидског осигурања, политике старања о деци, кадровске политике, политике запошљавања, политике цена, основа и мерила за личне дохотке радника, итд.). Тако неодређено утврђење обавеза не може се сматрати правним уређењем, јер недостаје тачно одређен однос, мера, количина и др., што је неопходно за утврђење правне обавезе. У ствари, обавезе из друштвених договора нису правно одредиве. То се односи на све учеснике у друштвеним договорима, а поготово на обавезе друштвено-политичких организација (синдикат и др.) као учеснике у тим договорима.

Учесници у друштвеном договарању не могу својом вољом друштвеном договору дати правни карактер, тј. успоставити међусобни правни однос, са обавезама правне природе. Ако би то хтели, они морају закључити самоуправни споразум. Ако би у друштвени договор била унета — што се понекад и дешава — тачно одређена „материјална” обавеза, са чврсто утврђеном чинидбом, одредба о томе морала би се сматрати као самоуправно-споразумска, тј. као правно утаначење, па би се с дотичном обавезом на одговарајући начин поступало. У том смислу су на пример, одредбе чл. 18. ст. 5. и чл. 26. Закона о основама система друштвеног планирања и о друштвеном плану Југославије. Постојала је намера да се одговарајућа одредба унесе у Закон о удруженом раду, али се од тога одустало са образложењем да није потребна.

У тако на „политички начин” утврђеним обавезама учеснику стоји на располагању извештан простор да цени околности у којима ће се, претпоставке под којима ће, којим мерама, како и када извршити своју обавезу. То такође значи да предмет обавезе није одређен и да дужност учесника не представља правну обавезу.

Извршење обавеза из друштвеног договора редовно зависи од услова у којима учесник уопште делује и разних стварних околности, чије се постојање и значај за питање да ли је обавеза како треба извршена може просуђивати једино са друштвено-политичког гледишта. Ту оцену није у стању да врши неки орган у правном поступку (па ни арбитража као правосудни орган). Пошто је реч о друштвено-политичкој оцени, њу меродавно, по природи ствари, могу да врше једино друштвени субјекти — самоуправљачи. Отуда, према учеснику који није извршио обавезу из друштвеног договора, правне санкције нису одговарајуће природи обавезе; санкције због неизвршења обавезе не могу се остваривати правним путем (пред судом и сл.).

22. С друге стране, пошто у друштвеном договору учествује орган друштвено-политичке заједнице, правне санкције — кад би постојале — морале би се, с обзиром на принцип равноправности учесника у друштвеном договору, примењивати и на дотични орган, одн. друштвено-политичку заједницу којој он припада, једнако као и на остале учеснике. Оцењено је да такве санкције кад је реч о одговорности органа друштвено-политичке заједнице због неизвршења таквих обавеза као што су оне из друштвених договора, нису прик-

ладне и прихватљиве. То се односи и на друштвено-политичке организације као учеснике у друштвеном договору.

23. На наведеним разлозима је, у основи, заснована разлика између друштвених договора и самоуправних споразума, а не на наводној различитости њихових субјеката и друштвених односа у погледу којих се једни и други акти могу закључити. Битна је разлика у природи обавеза које произилазе из једних и других аката, као и у врсти, начину и путу остваривања одговорности због њиховог неизвршавања. Код првих аката реч је о ванправним (друштвено-политичким) обавезама, о ванправној (друштвено-политичкој) одговорности због њиховог неизвршавања и о ванправном (друштвено-политичком) путу остваривања те одговорности. Код ових других самоуправних аката — самоуправних споразума — све је подвргнуто правном режиму, јер су они правни акти у пуном смислу речи.

То непосредно произлази и из низа уставних одредби. Разуме се, није ствар устава да изричито определи природу самоуправних споразума и друштвених договора; али уставне одредбе јасно показују какав се карактер придаје једним и другим актима. Кад говори о односима који се, с обзиром на свој значај, очигледно имају успоставити и уредити као правни односи, устав не наводи друштвене договоре, него самоуправне споразуме, напр. чл. 17. ст. 2, чл. 18. ст. 1, чл. 22. ст. 2, чл. 26. ст. 2. и 4, чл. 29. ст. 4, чл. 30. ст. 2. и 4, чл. 34. ст. 2, чл. 39. ст. 5, чл. 42. ст. 1, 2. и 4, чл. 43. ст. 2, чл. 45. ст. 1, чл. чл. 51. ст. 2, чл. 56. ст. 1, чл. 57, чл. 63. ст. 2, чл. 70. ст. 1. и 3, чл. 72, чл. 100. ст. 1. и 2, чл. 101. ст. 3. и 5, чл. 102. ст. 1, чл. 105. ст. 1, чл. 112. ст. 1, чл. 114. ст. 3, чл. 252. ст. 1. ал. 5. Устав сасвим изузетно помиње друштвене договоре, и то онда кад су у питању односи који имају општи друштвени а не правни значај (чл. 43. ст. 4), или их наводи упоредо са самоуправним споразумима кад дотични односи могу уредити као правни или и као ванправни, прости друштвени односи (чл. 22. ст. 2, чл. 252. ст. 1. ал. 5). Из наведених одредби умесно је закључити да устав једино самоуправне споразуме (поред тзв. унутрашњих самоуправних аката) сматра правним актима, али не и друштвене договоре.

То, такође, произлази из чл. 122. и 123. Устава СФРЈ. Наиме, у чл. 122. одређује се учешће синдикалне организације у самоуправном споразуму о одређеним односима и, у вези с тим, могућност вођења спора пред судом удруженог рада. Али, то се не одређује у погледу друштвеног договора иако се о дотичним односима такође може закључити (и стварно се закључује) и друштвени договор. Очигледно је да се сматра да то није неопходно, јер друштвени договор о томе и онако нема непосредно, правно дејство на дотичне односе. Слично је са одредбом чл. 123. Овде је предвиђена могућност преиспитивања самоуправног споразума за случај да нека самоуправна организација (заједница) као „трећа особа“ сматра да су њиме повређена њена права или на закону засновани интереси (нпр. самоуправни споразуми са монополистичким обележјем, или они супротни начелима јединства југословенског тржишта). То није предвиђено у погледу друштвеног договора, јер се сматрало да се њиме као друштвено-политичким, неправним актом и не може дирати у права и законске интересе трећих лица.

Једнако као Устав СФРЈ, и Закон о удруженом раду у многобројним одредбама упућује искључиво на самоуправни споразум кадгод сматра да одређени друштвени односи треба да имају правни значај. Друштвени договор се

само изузетно наводи и то у тачно одређеним и ограниченим случајевима (већ поменути) кад се њему придаје правни значај с обзиром на важност одређених друштвених односа у погледу којих се закључује (чл. 115, ст. 3. чл. 128. ст. 3, чл. 131. ст. 2, чл. 132, чл. 179. ст. 2, чл. 189. чл. 590. ст. 4, чл. 652. ст. 1. тач. 5). Иначе се друштвени договор помиње кад су у питању друштвени односи који се успостављају или „уређују“ на друштвено-политичкој основи (напр. чл. 62, чл. 78, чл. 144. ст. 2. ал. 2. и 3, чл. 327, чл. 348.).

Уосталом, кад би друштвени договори били исто тако правни акти као и самоуправни споразуми, никаквог разлога нема да упоредо постоје те две врсте аката са једнаким значењем и дејством (јер, као што је речено, евентуална разлика у субјектима и односима које обухватају, уопште нема суштинско значење).

24. Изложени разлози и схватање били су основа за опште одредбе о друштвеним договорима у чл. 579—585. Закона о удруженом раду. То је схватање сажето изражено само у две одредбе чл. 582. пом. закона: прво, учесници у друштвеном договору обавезни су да га спроводе (што је, иначе, и по себи разумљиво), и друго — ако не извршују своју обавезу, друштвено-политички су одговорни.

Смисао тих одредаба је у следећем. Учесници у друштвеном договору друштвено-политички су обавезни да извршују своје обавезе, а иначе подлеже друштвено-политичкој одговорности. То подразумева да држава не може прописати санкције због непридржавања обавеза из друштвених договора, а ни сами учесници не могу предвидети санкције са правним дејством (напр. „ленал“, „одштету“, неважност унутрашњег самоуправног акта итд.), нити се — ради принуде на испуњење обавезе — учесник може „утужити“, позвати на одговорност пред неки суд, одн. правосудни орган, или орган државе. Ако би друштвеним договором биле предвиђене извесне санкције (макар и правне природе), које би, евентуално, изрекао орган што би га сами учесници друштвеним договором установили („арбитража“, „суд части“ и сл.), те се санкције не могу принудно извршити, нема места неком извршном поступку. То, у кратку, значи да повреда друштвеног договора не повлачи правну одговорност и самим тим ти су договори лишени правног дејства, па стога нису ни правни акти.

То се потврђује и неким другим одредбама Закона о удруженом раду. Тако:

У чл. 578. ст. 1. предвиђена је (због чл. 127. ст. 2. Устава СФРЈ) могућност утаначења арбитраже или другог начина решавања спорова који настану у спровођењу самоуправног споразума, односно друштвеног договора. Међутим, у ст. 2. предвиђена је и надлежност суда удруженог рада за решавање спорова у вези са самоуправним споразумима, али то није предвиђено за спорове у вези са друштвеним договорима, јер се није хтело ове спорове упутити на „правни пут“.

Према члану 585. отказ учешћа у друштвеном договору није везан за посебне услове, док је отказ самоуправног споразума ограничен условима и поступком предвиђеним тим споразумом, у складу са законом.

За друштвене договоре није предвиђено да не производе правно дејство за случај да су закључени ради остваривања недозвољеног интереса и циља

или о предмету који је недозвољен, као што је то у чл. 588. ст. 1. одређено за самоуправне споразуме. Исто тако за друштвене договоре није предвиђена ништавост као за самоуправне споразуме у чл. 598.

У чл. 604. предвиђена је одговорност за штету ако се не извршује „материјална“ обавеза из самоуправног споразума, а то није предвиђено за неизвршење обавеза из друштвеног договора.

Према чл. 613, самоуправни општи аккти („унутрашњи“) организације удруженог рада морају се ускладити са обавезама предвиђеним самоуправним споразумима, а то није предвиђено у погледу обавеза из друштвених договора.

Уопште су законске одредбе о самоуправним споразумима разрађеније него оне о друштвеним договорима, јер се оним првим придао правни карактер, а другима није.

Појам друштвено-политичке одговорности

25. Законска обавеза о друштвено-политичкој одговорности учесника у друштвеном договору не даје ближе одређење те одговорности. Тај израз, настао у друштвеној пракси, можда и не одговара сасвим ономе на што се односи. Но, он означаје оно што се на неки начин дешава у друштвеној пракси изван правног оквира, без правних елемената и правних квалификатива. Друштвено-политичка одговорност није исто што и политичка одговорност (у смислу опозива, разрешења, смењивања и сл.), која (бар у ужем смислу) означаје одговорност политичких или других функционера, органа и тела субјектима који су их изабрали, одн. именовали или поставили. Таква одговорност не може постојати између учесника у друштвеном договору, нити тих учесника према другим субјектима у друштвеној заједници. (Друга је ствар одговорност органа појединих учесника унутар његове организације одн. заједнице због неодговарајућег понашања у спровођењу политике утврђене друштвеним договором.) Друштвено-политичка одговорност такође није истоветна са моралном одговорношћу (мада јој је блиска), и то не само зато што повреда друштвеног договора није повреда моралних норми (иако и то може бити), него, нарочито, зато што између једне и друге врсте одговорности постоји знатна разлика у врстама санкција, њиховом настанку, одн. установљењу и начину њихова остваривања.

26. Два су саставна дела друштвено-политичке одговорности: друштвеност и политичност. Друштвено-политичка одговорност је друштвена по томе што постоји непосредно према друштвеним субјектима у друштвеној заједници, што санкције потичу непосредно из друштвене праксе, што се одговорност остварује непосредним деловањем друштвених субјеката и што санкције делују („извршују“) у непосредном одношењу друштвених субјеката; друштвено-политичка одговорност је политичка по политичком методу оцене одлучних чињеница и одговорности учесника и политичкој оцени у „примени“ санкција.

Карактеристике друштвено-политичке одговорности, према томе, састоје се у следећем:

(1) Учесници у друштвеном договору одговорни су другим учесницима у истом договору, али такође и другим друштвеним субјектима у друштвеној заједници. Ти други друштвени субјекти могу бити, на пример, привредне коморе, одговарајућа удружења организација удруженог рада, друге уже или шире самоуправне организације и самоуправне заједнице, месне заједнице, друштвене организације, друштвено-политичке организације, скупштине друштвено-политичких заједница. Друштвени субјекти остварују одговорност не на основу неког правног овлашћења, него вршећи друштвену функцију, јер је свако заинтересован да се у друштву ради како ваља. Зато о овој одговорности може се расправљати и суд доносити и у тзв. општој јавности, на пример, у средствима јавног комуницирања, на зборовима или скуповима радних људи и грађана уопште, као и њихових удружења. Могућност расправљања о друштвено-политичкој одговорности пред ширим кругом друштвених субјеката није искључена ни онда кад је, у конкретном случају, то већ учињено у кругу учесника у друштвеном договору.

Исто тако, ни круг субјекта који покрећу питање друштвено-политичке одговорности није ограничен. Свако може дати иницијативу за разматрање друштвено-политичке одговорности због непридржавања обавеза из друштвеног договора. То могу чинити сами учесници у друштвеном договору, појединачно или скупно, као и сви други друштвени субјекти, не искључујући ни појединце, јер је и то општа друштвена функција.

(2) Мере друштвено-политичке одговорности (санкције) не одређује држава. Њих утврђују сами учесници у друштвеном договору, али с тим да то не могу бити санкције правне природе (пенал, накнада штете итд.). Но, ако те санкције друштвеним договором и нису предвиђене, или су предвиђене само неке, могу се „изрећи“ и друге, непредвиђене друштвене санкције, будући да ме постоји „листа“ друштвених санкција, него оне зависе од стања друштвене свести, јавног мњења, друштвене праксе, и др. Друштвеним договором могу се, на пример, предвидети ускраћивање учеснику извесне погодности (када није његово субјективно право), плаћање новчаног износа у заједничку сврху унапређивања послова око остваривања друштвеног договора и др. Али, и кад нису предвиђене друштвеним договором, по природи ствари санкције могу бити, на пример, указивање на неизвршење обавезе, упозорење, критика, јавна изјава о повреди обавезе, опомена, осуда, прекидање пословно-прометних односа (уколико ти односи нису правни односи) и сл. Све те санкције погађају пословни, политички и уопште друштвени углед, част, достојанство учесника на кога се односе. Посредно оне могу имати за последицу и извештан негативан економско-материјални ефекат. По свом дејству (а и пореклу) оне су сличне моралним санкцијама, али понекад имају јачи и шири учинак.

(3) Поступак у коме се остварује друштвено-политичка одговорност (уколико се о поступку у уобичајеном значењу може овде говорити), није уређен законом. Учесници у друштвеном договору могу тим договором утврдити извесна правила поступка, али она могу да вреде кад сами учесници (или тело које су они одредили) остварују друштвено-политичку одговорност. Иначе се организовано остваривање одговорности може спроводити од стране других друштвених субјеката, у оквиру неке организације (заједнице), одн. организованог скупа, без одређених правила, али на начин који обезбеђује „поштену игру“, могућност изношења мишљења, навода и доказа, коректно и равноправ-

но расправљање, демократски и слободно заузимање става и доношење закључака. Неорганизовано остваривање ове одговорности може се вршити без усклађене активности, скупним или одвојеним стихијним деловањем друштвених субјеката, колективних или индивидуалних, као и деловањем средстава јавног комуницирања, на начин који је уобичајен у јавном расправљању друштвених питања.

(4) Неодговарајуће понашање одговорног учесника, његово непридржавање обавезе из друштвеног договора, као и друге одлучне чињенице које се на то односе, утврђују се методом политичке оцене. На политичкој оцени темели се и доношење закључка о друштвено-политичкој одговорности учесника и о друштвеној санкцији која се према њему „изриче“.

(5) Извршење друштвено-политичке санкције не уређује се законом. Санкција се не може ни принудно спровести (па ни у случају кад би иначе нека од њих била прикладна за принудно извршење). „Извршење“ санкције је ствар савести и добре воље одговорног учесника. Значај друштвено-политичке санкције није у њеном материјалном извршењу, него у негативном, неповољном, непријатном утиску и осећању што га друштвена осуда ствара у самог одговорног учесника (одн. радних људи што су у њему организовани), као и у губитку, одн. умањењу угледа, уважавања, поштовања и признања код других друштвених субјеката, у општој јавности, у друштву уопште.

Закључак

27. Из претходног излагања може се, на крају, извести сажет закључак. Друштвени договори — уопште узети — јесу друштвено-политички акти којима одређени круг друштвених субјеката утврђује политику што ће је спроводити у подручју извесних друштвених односа и којима се, на тај начин, успоставља друштвено-политички однос између догичних учесника у договору са њиховом друштвено-политичком обавезом спровођења те политике. Непридржавање одговарајућих обавеза повлачи друштвено-политичку одговорност, одн. друштвено-политичке санкције, које нису принудно оствариве. Друштвени договори, у ствари, не садрже општа правила у уобичајеном смислу речи, јер вреде само за учеснике у друштвеном договору, а немају општу важност. Стога друштвени договори нису ни (ванправни) општи акти, али се условно могу сврстати у опште ванправне акте, ако и утолико уколико њихова утаначења представљају правила за трајно (трајније) понашање учесника, односећи се на неодређени број њихових поступака. Но, друштвени договори могу садржати и појединачна правила, што се односе на појединачни случај поступања учесника у друштвеном договору, па су тада друштвени договори појединачни ванправни акти. Друштвени договори могу уједно садржати и општа и појединачна правила у наведеном смислу, па се тада, у том погледу, појављују као „мешовити“ акти. Према томе, друштвени договори не стварају правни однос између учесника, обавезе које из њих произлазе нису правне обавезе и не могу се правним путем остварити, они не садрже правна правила, ни општа ни појединачна, нису правни акти, па стога не могу бити ни извори права ни део самоуправног права и правног система.

Али, поред тог општег типа друштвених договора, постоје (као посебна врста, или подврста) друштвени договори који садрже обавезе што се, према посебним одредбама неких устава и Закона о удруженом раду, могу остварити одговарајућим правним путем и средствима. Тим друштвеним договорима успоставља се између учесника у њима правни однос, са обавезама правне природе, иза којих стоје одговарајуће правне санкције. Ти друштвени договори стога, садрже правна правила, па су по томе ти договори правни акти. Правила у тим договорима условно се могу сматрати општим правним правилима (мада делују само између одребених учесника у друштвеном договору), па, према томе, и ти друштвени договори општим правним актима. Утолико се ти друштвени договори — опет условно — могу сматрати изворима права, делом самоуправног права и, по томе, саставним делом правног система. Треба, ипак, имати у виду да се друштвени договори са таквим, правним значајем односе на један сразмерно узан круг друштвених односа и да представљају изузетак у односу на ванправне друштвене договоре као општи тип друштвених договора.

Др Милан Бркић

SUMMARY

On the Nature of Social Agreements

On the subject of social agreements there are, due to the lack of precision of constitutional provisions and to some extent diverse provisions of the Associated Labour Law, differing concepts: firstly that they are legal acts, secondly that they are not legal act and thirdly, that they are occasionally legal acts and occasionally not legal acts. On the basis of the constitutional principles and the analysis of constitutional and legal provisions it may be concluded that only a small group of certain social agreements represent legal acts. Otherwise, social agreements are social and political acts, by which self-managing collective social subjects (entities), in the process of practical application of the principles of socialist self-government, on the basis of its position as a self-managing body and in the performance of social management over social matters of business, determine policies and their own actions in matters of their own broader common interest or general social interest. Therefore — generally speaking — between the participants in the social agreement there is no established legal relationship, so that their liabilities arising from that agreement do not have the significance of legal liabilities; due to the default of these obligations there cannot be taken any legal action, there cannot be mated out legal sections, nor could the pronounced (social and political) sanctions be by legal means, coercively, executed or enforced. Apart from certain exceptions, through social agreements there are established social and political relationships between the parties to the agreement, with liabilities of a social and political nature, where the abuse or violation of which only results in social and political sanctions (social reprimand, criticism or condemnation, etc.), the effects of which consist of the loss, diminishing of social reputation, respect etc., that is, in the socially negative "affirmation". Therefore, social agreements are not legal acts, not any source of law and not a part of the legal system. In principle, the norms found in social agreements are social non-legal norms; they are a part of the system of social non-legal norms.