

АНАЛИ

ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА У БЕОГРАДУ

ДВОМЕСЕЧНИ ЧАСОПИС
ЗА ПРАВНЕ И ДРУШТВЕНЕ НАУКЕ

UDK 34

АПФ



5—6

БЕОГРАД, 1980.

У периоду од 22. до 29. септембра 1980. године у Варшави, Кракову и Познању одржано је V југословенско-пољско саветовање у области правних наука. И овај састанак одржан је у оквиру сарадње Правног факултета Универзитета „Адам Мицкијевич“ у Познању и Института за државу и право Пољске академије наука у Варшави и његовог одељења у Кракову, с једне и Правног факултета Универзитета у Београду с његовим Институтом за правне и друштвене науке, с друге стране.

Предмет расправе овог Саветовања биле су овог пута две тематске области 1) Систем заштите уставности и законитости у СФРЈ и НР Пољској; 2) Правни и други аспекти остваривања права на рад. Било је припремљено укупно осам реферата, о којима је током Саветовања вођена дискусија и размењивана искуства.

Редакција часописа „Анали Правног факултета у Београду“ одлучила је као и раније да објави све реферате поднесене у писменој форми. Недостаје један реферат који није био сачињен у писменој форми, а који Редакција није могла никако накнадно да прибави.

Значај овог Саветовања, као и карактер реферата условили су издавање томе посвећеног двоброја.

РЕДАКЦИЈА

АНАЛИ

ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА У БЕОГРАДУ

Година XXVIII

септембар — децембар

Број 5—6

UDK 34

YU — ISSN 003 — 2565

СИСТЕМ ЗАШТИТЕ УСТАВНОСТИ У СФР ЈУГОСЛАВИЈИ

1) Општи преглед на значај уставности и њено остваривање

(1) Проучавање и поимање уставности, као вишефункционалног и вишевредносног принципа и процеса захтева релативно шири приступ, него што претпоставља проучавање уставности као правног појма и категорије.

У оваквом ширем смислу, уставност представља један процес и свест о самом процесу остваривања, обезбеђивања, и заштите једног историјски одређеног друштвеног система односа (институисаних или не), принципа, вредности и основних институција. На таквој основи уставност може, релативно уже схваћено, да буде и правни (уставно-правни) израз демократског политичког система, а сам устав облик „самоодређења народа”, „слободан продукт човека”.¹⁾

Уставност у том смислу, даље, представља процес остваривања слобода (и права) човека, и друштвено и индивидуално, као основа и израз његовог положаја у друштвеном систему: да може да користи слободе, а самим тим и одговарајући положај. Према томе, уставност и представља, у одређеном смислу, основу и услов одговарајуће улоге човека у друштву, којом се, обрнуто узето, истовремено обезбеђује и сам процес остваривања уставности.

Уставност претпоставља подвргавање свих и сваког да своје понашање ускладе са системом демократских односа, принципа, вредности и основних институција друштва.

1) Вид. Маркс, К., КРИТИКА ХЕГЕЛОВЕ ФИЛОЗОФИЈЕ ДРЖАВНОГ ПРАВА, Сарајево 1960., стра. 14.

Остварујући објективно институисање политичке власти, представљајући истовремено „инструмент“ ограничавања свих елемената „апсолутизма“ и „арбитрерности“, елемената бирократизма, уставност уколико је развијен процес, пружа основу да друштво и његов устав (у стварности) буду у стању (поседују средства) да омогуће, па и присиле сваког да поштује те основне вредности, те тиме омогући да се у друштву афирмишу демократски односи, учвршћују институције, слободе и пунији демократски систем човековог управљања друштвеним пословима.

Такав систем односа, принципа и вредности који у основи чини устав једног друштва у стварности је „стварни устав“, који се изражава у одговарајућем писаном документу (од чега има и изузетака) и тако се углавном, назива. Овај устав представља правну основу процеса „владавине права“ и свођења свих и сваког на устав као основни закон.²⁾

Процес остваривања, обезбеђења и заштита принципа владавине права је уставност у њеном правном значењу као вишем (рекли бисмо потпунијем и са више обезбеђења) облику законитости.

Но поред „климе“ уставности и законитости, свести и „навике“ о њима, треба да постоји и један систем остваривања и заштите уставности и законитости. Тај систем претпоставља и обухвата један низ институција, судских, парламентарних, политичких и др. У низу земаља то је дошло и до образовања посебних институција, уставних судова.

(2) Социјализам, као историјски одређени систем друштвених односа и одговарајућих политичких институција је и процес „самоогуђења човека“, пре свега у смислу економског ослобођења рада и других видова ослобођења од различитих „отуђења“.

Зато уставност и реално, социјално и политички, и правно представља један од основних елемената остваривања социјализма, демократије и самоуправљања.

2. Улога принципа уставности у уставном систему СФРЈ

(1) СФР Југославија и као савезна држава (државна заједница) и као социјалистичка самоуправна и демократска заједница остварује у својој изградњи, као битно начело, принцип уставности и законитости. Сагласно томе, овај принцип се јавља као битан елемент друштвеног уређења и посебно политичког система наше земље. У току стварања и изградње социјалистичке Југославије показало се да принцип уставности представља, такође и „неопходни правни облик система социјалистичке демократије, који се заснива на широј територијалној и функционалној аутономији, на федерализму и друштвеном самоуправљању“³⁾

Тај развитак, да не улазимо подробније у проучавање свих његових аспеката, показао је да су самоуправљање и уставност у суштини две стране истог процеса, јер се данас све више обелодањују основе једне самоуправне уставности. Њено порекло у Југославији треба тражити у њеном социјалистичком револуционарном процесу и бити система демокра-

2) Вид. Борбевић, Ј., УСТАВНО ПРАВО, стр. 339 и даље.

3) Борбевић, Ј., УСТАВНО ПРАВО, стр. 329.

тије социјалистичког самоуправљања, који је додуше не праволинијски, али зато ипак законито произишао из таквог револуционарног процеса.

Према томе, у СФР Југославији се полазећи од традиционалних прогресивних елемената класичне уставности, може рећи чак и њеном „дијалектичком негацијом“, изграђују основи једне шире, вишевредносије самоуправне уставности. Ова самоуправна уставност се јавља и као инструмент усмеравања и заштите власти радничке класе и радних људи и истовремено одбране људске личности од могућих злоупотреба и кршења слобода и права. Овај други моменат је у садашњем Уставу СФРЈ (а такође и у републичким и покрајинским уставима) изражен нарочито утврђивањем принципа и основних средстава „уставне заштите слобода и права“.

Овакав „шири“ приступ принципу уставности у уставном систему Југославије може се још непосредније уочити, када узмемо у обзир још неке премисе политичког система социјалистичког самоуправљања и уставног система СФРЈ.

Прво, Устав СФРЈ полази од принципа уставности као једног ширег политичког начела. Социјалистичка револуција, социјалистичка друштвена својина и самоуправљање, поред низа других основних принципа, институција и односа, представљају основу једног социјалистичког „самоуправног конституционализма“ у СФР Југославији.

Друго, уставност у овом ширем смислу „конституционализма“, означава према томе институционасање политичког система.

Треће, уставност шире схваћена, мора постојати и као „правни принцип“, како би она сама као таква могла да се оствари. Принцип уставности мора да претпостави постојање „стабилног и чврстог“ устава и демократски постављен и усмерен суд; такође претпоставља уставну заштиту слобода и права и као принцип и као механизам. Једном речи, уставност мора бити гарантована у једном уставно регулисаном нормативном систему и њему одговарајућим механизмима.

Четврто, то претпоставља, даље постојање и низа других момената, као што су: писани и чврсти устав, али такође једну специфичну и то не само хијерархијску усклађеност односа у систему власти и управљања, као и актима који произилазе из ових процеса. Истовремено, претпоставља и механизам заштите уставности (и законитости) у коме посебно место имају основне слободе и права, а посебно заштите уставности и законитости преко уставног судовања.

Устав СФРЈ полази од утврђивања принципа уставности (и законитости) у једном ширем политичком смислу. Полази од тога да принцип представља како израз демократизма и владавине права, тако и битни унутрашњи услов социјалистичких друштвених односа. То се, најзад, види и из одредаба Устава СФРЈ (а сличне одредбе садрже и републички и покрајински устав), према којима се утврђује сврха функција уставности и законитости: (1) остваривање уставом и законом утврђених друштвено-

-економских и политичких односа; (2) обезбеђење слобода и права човека и грађанина; (3) обезбеђивање самоуправљања, друштвене својине и других права организација удруженог рада и других самоуправних организација и заједница; (4) обезбеђивање уставних права друштвено-политичких заједница (члан 204. Устава СФРЈ).⁴⁾

3. Карактеристике принципа уставности и Устав СФР Југославије

На крају претходног одељка је у суштини показано да концепција уставности (и законитости) као правног начела, произилази из функције остваривања друштвено-економских и политичких односа и њима одговарајућих институција и принципа који су иначе утврђени уставом и законом. То су разлози што Устав СФРЈ (истоветно и републички и покрајински устав) одређује у свом члану 204. — „Ради остваривања уставом и законом утврђених друштвено-економских и политичких односа ради заштите слобода и права човека и грађанина, самоуправљања, друштвене својине, самоуправних и других права организација удруженог рада и других самоуправних организација и заједница и друштвено-политичких заједница, обезбеђује се заштита уставности и законитости“.

Устав, даље, одређује да је старање о уставности и законитости дужност судова, органа друштвено-политичких заједница, организација удруженог рада и других самоуправних организација и заједница, као и носилаца јавних, самоуправних и других друштвених функција (члан 205). Међутим, Устав СФРЈ прецизира, да уставни судови *обезбеђују заштиту уставности*, као и законитост у складу са уставом. Истовремено, уставно право и дужност радних људи и грађана је да дају иницијативу за заштиту уставности и законитости (такође члан 205.).

У оквиру концепције и структуре социјалистичке, самоуправне и федералне уставности у СФРЈ, Устав СФРЈ заузима посебно место. Прво, он је највиши акт којим се конституише политички систем власти радничке класе и свих радних људи. У том смислу, устав представља истовремено и државни акт („државни устав“). Друго, Устав је акт којим се изражава и учвршћује самоуправљање. Треће, као „федерални устав“, Устав СФРЈ је и заједнички акт, „заједнички устав“. Све то доприноси да је Устав СФРЈ „највиши акт“, што се изражава и преко карактеристике супрематије Устава СФРЈ. У складу с тим, републички устав и покрајински устав не могу бити у супротности са Уставом СФРЈ (члан 206, став 1). Такође, сви закони, други прописи и општи акти друштвено-политичких заједница (република, аутономних покрајина, општина и др.), као и сви самоуправни општи акти морају бити у сагласности са Уставом СФРЈ (члан 206, став 2).

Истовремено, специфичну позицију имају и савезни закони. Њихова супрематија је „релативна“, због уставне и законодавне „аутономије“ ре-

4) Устав Социјалистичке Федеративне Републике Југославије изд. „Службени лист Социјалистичке Федеративне Републике Југославије“, Београд 1974.

публика и аутономних покрајина. У том смислу, прво, сви прописи и општи акти савезних органа морају бити у сагласности са савезним законом. Друго, републички и покрајински закони, као и други прописи и општи акти органа друштвено-политичких заједница и самоуправни општи акти не могу бити у супротности са савезним законом (члан 207. став 1. и 2.).

У складу с тим, савезни закони немају више „апсолутни приоритет“ у односу на републичке (покрајинске) законе. Уколико и постоји у одређеним случајевима, он је „релативан“. Прво, ако је републички, односно покрајински закон, у супротности са савезним законом, примениће се привремено, до одлуке уставног суда, републички, односно покрајински закон. Друго, међутим, ако су за извршавање савезног закона одговорни савезни органи, тада ће се, до одлуке уставног суда примењивати савезни закон (члан 207. став 3.).

Даља карактеристика принципа уставности која произилази из Устава СФРЈ (као и републичких и покрајинских устава) огледа се у постојању тзв. *функционалне уставности*, према којој се све функције власти и управљања, права и дужности и надлежност заснивају на уставу; принцип *институционалне* (статусне) уставности, који подразумева да су све друштвено-политичке заједнице начелно равноправне, да нема „виших“ и „нижих“, јер њихова права и дужности извиру из устава; уставност *положаја човека и грађанина* (уставни карактер њихових основних слобода и права и дужности); принцип *одговорности носилаца јавних функција*; принцип *чврсте уставности* (у политичком, а не само правно-техничком смислу) и принцип *гарантоване уставности* (подразумева контролу уставности преко посебних уставних институција, уставних судова).⁵⁾

4. Систем заштите уставности и облици те заштите у СФРЈ

1. Упоредни уставни и политички системи и њихова историја указују на два основна „система“: *вансудску заштиту уставности и судску заштиту уставности*. Не улазећи у детаље у саме „системе“ односно „подсистеме“, можемо да истакнемо да су се они развијали сагласно општим и специфичним историјским, економским, политичким, културним и социјалним околностима развоја појединих земаља у којима је усвојен један или други систем. Свакако ради се и радило се увек о земљама, чији су друштвено уређење, а посебно политички систем, подразумевали постојање и поштовање принципа уставности и законитости на одређеном нивоу.

(а) У оквиру тзв. *вансудске заштите уставности* познат је облик према коме је сам *законодавни орган* позван да оцењује (пресуђује), евентуално, несагласност закона са уставом. По природи ствари, овај облик је, сматра се, више везан за постојање „неписаног“ и „гипког“ устава. Међутим, он постоји и у неким земљама у којима су уставни писани и формално крути уставни. То је, може се рећи, облик који није несагласан са принципом скупштинског система, са представничким телом, које има не само законодавну, већ и уставотворну, а и такође и водећу политичку функци-

5) Борђевић, Ј. УСТАВНО ПРАВО, стр. 355—357.

ју, органом који има доминирајући положај у систему власти (у хоризонталном смислу).

Постоје, такође, институције *одвојене од парламента*. Мада овде, начелно узето, могу да спадају и судови, о њима овде није реч, пошто су они основа другог система заштите уставности и законитости. Међутим, за овакве одвојене од парламента, али „не судске институције” имамо и историјске и савремене примере. Један од таквих, представља савремена институција Уставног савета у Француској, према Уставу од 1958.⁶⁾

(б) У оквиру *судског система заштите* уставности имамо прво, случај када је контрола уставности поверена *редовним судовима*. Основни историјски пример је таква еволуција Врховног суда САД. Он је извршио утицај и на друге уставне системе: Канаде, Швајцарске, Аустралије, Новог Зеланда и др. Проширио се и на друге земље посебно почетком XX века.

Релативно новија појава представља други облик судске заштите уставности, наиме уставни системи у којима се контрола уставности проверава посебним, *уставним судовима*. Ови судови, њихов положај и надлежност постају предмет разраде устава. У историји развоја уставног судства, познат је утицај Устава Аустрије од 1920. године, а посебно његовог главног аутора, професора Ханса Келсена. У периоду између два светска рата, мада имамо примере непосредних односно посредних покушаја увођења одређених аспеката контроле уставности и законитости, важно је истаћи Устав Шпаније од 1931., који је предвиђао „Суд уставних гаранција” (слично томе и устави Кубе од 1940. и 1952. предвиђају — „Суд уставних и социјалних гаранција”).

После II светског рата долази, као што је познато, до ширења институције уставних судова. Они се образују уставима низа земаља, посебно Италије 1948. и СР Немачке 1949. Устави социјалистичких земаља не подразумевају контролу уставности закона и других прописа као „самосталну функцију”, која би као таква била проверена специфичном судском органу. Међутим, то свакако не значи да немају својеврсне облике заштите уставности који данас теже да се више системски изразе и прошире неким новим облицима.⁷⁾

Прва од социјалистичких земаља која је увела уставно судство је Југославија Уставом СФРЈ од 1963. (а такође и републичким уставима од 1963.). Касније је оно уведено и у Чехословачкој, уставним променама од 1968.

2. Устави у СФРЈ су увек посвећивали одређену пажњу изградњи и примени принципа уставности и законитости у уставном систему Југославије.⁸⁾ Уопште узето, може се констатовати процес еволуције у прав-

6-7) Вид. Борђевић, Ј. *Уставно право*, стр. 763 и даље исти аутор: *Политички систем*, Београд 1980., стр. 705 и даље; Лукић Р. *Уставност и законитост у Југославији*, Београд 1966., стр. 95. и даље.; Friedrich, C. *La démocratie constitutionnelle*, Paris 1958., pp. 152 etc.; Durdeau, G., *Traité de Science politique*, t. IV, Paris 1969., pp. 765 etc. Abraham, N., *The Judicial Process*, London 1975. Toronto, pp. 144 etc. и низ других аутора.

8) Борђевић, Ј. *Уставно право*, стр. 350 и даље.

цу изградње облика и институција све јачег афирмисања овог принципа. Та еволуција је везана за Народно-ослободилачки рат и Социјалистичку револуцију, која је нарочито изразила тежње стварања елемената новог социјалистичког конституционализма у Југославији, те према томе подразумевала и идејно и практично поштовање принципа уставности и законитости.

Устав ФНРЈ од 1946. био је у основи инспирисан, као и уставни осталих социјалистичких земаља у том периоду, Уставом СССР од 1936. Према томе, Устав од 1946. мада је афирмисао и у основи изражавао основне резултате Социјалистичке револуције, није још у потребној мери посвећивао пажњу разради и институционим обликовању принципа уставности. Задржавао се углавном на облику принципа законитости. Међутим, овај уставни документ садржао је извесне одредбе, којима се претпостављала могућност сукоба између републичких и савезних закона, а тиме и сукоб ових закона са Уставом. Чланом 74., став 1, тачка 4. Устава ФНРЈ, била је установљена институција *оцене сагласности* закона народне републике са Уставом ФНРЈ и савезним законом. Оцена је била поверена Президијуму Народне скупштине ФНРЈ, свакако уз накнадну потврду његове одлуке од стране саме Скупштине.

Уставни закон од 1953. предвиђао је разраду принципа уставности са више елемената. Сагласно уставном закону и Савезна скупштина је, мада „уставотворни фактор“, као и раније, сада везана за устав (врши своја права и дужности на основу и у оквиру устава), што одређује члан 13. Уставног закона. Не улазећи сада у све елементе уставности који су произишли из концепције и структуре самог Уставног закона, можемо да констатујемо да контрола уставности закона још није ни овим уставним документом у правом смислу установљена. Овај Уставни закон је у члану 15. став 1. тачка 10., предвидео оцену републичког устава, као и републичког и савезног закона са савезним уставом. Одлуку о томе требало је да доноси Скупштина.

3. Устав од 1963. године чини знатан корак у правцу постављања основних елемената принципа уставности и законитости. Пре свега посвећује том проблему посебну главу и утврђује систем уставно-судске контроле уставности и законитости. Истовремено, одређује положај, надлежност и поступак рада Уставног суда Југославије, што је било допуњено и посебним законом. На исти начин, републички уставни разрађују проблеме уставности и законитости, уређујући и положај и надлежност уставног суда републике.

На овим основама је и Устав СФРЈ од 1974. (заједно са уставима социјалистичких република и социјалистичких аутономних покрајна) утврдио концепцију и облике остваривања принципа уставности и законитости.

Према томе, данас, основу уставног система заштите уставности и законитости представља уставно судство. Видели смо да су уставни судови једини надлежни за контролу уставности закона и других прописа и

аката. Међутим, они нису једини носиоци заштите законитости. У томе посебну улогу имају пре свега редовни судови.⁹⁾

Устав СФРЈ од 1974. године уноси извесне измене у односу на Устав од 1963. године, када је у питању надлежност уставних судова. Наиме, уставни судови нису више директно надлежни да пружају „непосредну заштиту“ основних уставних права и слобода човека и грађанина. Ипак, они пружају ту заштиту посредно у поступку оцене уставности и законитости.¹⁰⁾ Такође, Уставни суд Југославије није више надлежан за оцену сагласности прописа и аката са свим савезним законима, већ само са оним „за чије су извршење одговорни савезни органи“.

4. У систем заштите уставности и законитости спадају и права надзора скупштина над радом извршних и управних органа. Ове облике урбљују уставни и статутни. На пример, Устав СР Србије одређује да скупштина друштвено — политичке заједнице може укинати или поништити противустан или незаконит пропис или други општи акт свог извршног и управног органа; а извршни орган друштвено — политичке заједнице може укинати противустан или незаконит пропис или други општи акт управног органа исте друштвено — политичке заједнице (члан 231). Устав СФРЈ одређује право Скупштине СФРЈ т.ј. надлежност већа да може да укине односно поништи пропис Савезног извршног већа, ако је у супротности са Уставом СФРЈ, савезним законом и другим прописима и општим актима, које је оно (веће) донело (члан 361. Устава СФРЈ). То би био један вид „политичко — хијерархијске контроле“ у хоризонталном смислу, везан за *принцип скупштинског система*.

Међутим, ваља поменути још један облик заштите уставности и законитости, који још ближе подсећа на вид „политичко-хијерархијске контроле“. Ради се и о другим правима надзора која припадају скупштинама и њиховим извршним органима у односу на прописе и опште акте органа и организација на територији републике односно покрајине. Ова права су одређена одговарајућим републичким односно покрајинским уставима. Узмемо ли опет за пример одговарајуће одредбе Устава СР Србије, видећемо, на пример, прво, да Извршно веће републичке Скупштине има право да до одлуке Уставног суда, обустави извршење прописа и другог општег акта општинског органа који није у сагласности са Уставом СР Србије или републичким законом (члан 230. став 1). Друго, Скупштина општине има право да до одлуке Уставног суда Србије, обустави извршење општег акта организације удруженог рада и друге самоуправне организације и заједнице који није у сагласности са Уставом СР Србије или републичким законом, ако законом није одређено да такав акт обуставља орган друге друштвено-политичке заједнице. Уколико општинска скупштина не обустави извршење таквог акта, то може учинити Извршно веће републичке Скупштине, односно извршно веће аутономне покрајине (члан 230, став 4).

⁹⁾ У оквиру савременог система заштите уставности у одређеној мери учествује и редовно судство.

¹⁰⁾ Устав СР Хрватске ову надлежност задржава за Уставни суд Хрватске (члан 412. тачка 6.)

5. Уставни суд Југославије

У Југославији данас постоји судски систем заштите уставности (и законитости) у облику уставних судова. С обзиром на карактеристике југословенског федерализма и федеративну структуру уставности у Југославији, поред Уставног суда Југославије постоје и уставни судови република и уставни судови аутономних покрајина. Мада заштита уставности (а посебно законитости) спада и у делокруг редовних судова и других органа, уставни судови, као што смо видели, представљају основу Уставом утврђеног система заштите уставности и законитости.

Устави одређују као што је речено, основе система заштите уставности и законитости, коју остварују уставни судови, почев од Уставног суда Југославије. Према томе, у овом делу рада биће изложена правила која се односе на надлежност и поступак рада Уставног суда Југославије и то пре свега у сферни одлучивања о сагласности закона и других аката са Уставом СФРЈ.

Овде не улазимо подробније у проблеме везане за положај Уставног суда Југославије, као посебног уставног органа федерације. Суд се састоји од председника и тринаест судија, које бира Скупштина СФРЈ у оквиру равноправног делокруга Савезног већа и Већа република и покрајина и то по два члана из сваке републике, а по једног из сваке аутономне покрајине. Председник и судије бирају се на осам година и не могу поново бити бирани на ове функције. Председник и судије Уставног суда уживају имунитет као и делегати у Скупштини СФРЈ. Њихова функција је неподударна с функцијом у државним или самоуправним органима.

Председник и судије Уставног суда Југославије могу бити разрешени и пре истека рока од осам година, под условом: (а) да сами затраже да буду разрешени; (б) ако буду осуђени за кривично дело на казну лишења слободе; (в) ако трајно изгубе радну способност за вршење своје функције. Разлоге за разрешење пре истека мандата, утврђује сам Уставни суд и о томе обавештава Скупштину СФРЈ. Међутим, ако председник или судија затражи да буде разрешен, а Скупштина не донесе о овом захтеву одлуку у року од три месеца од подношења захтева, Уставни суд ће на захтев председника односно судије, утврдити да му је престала дужност и о томе обавестити Скупштину СФРЈ. Такође, суд може одлучити да председник или судија против кога је покренут кривични поступак не врши дужност у Уставном суду док тај поступак траје. На крају, и председник и судије Уставног суда пре ступања на дужност дају пред Председником Председништва СФРЈ свечану изјаву (Устав СФРЈ чланови 380—383).

а. Надлежност

У Уставу СФРЈ (члан 375) формулисана је основна надлежност Уставног суда Југославије и то пре свега у домену одлучивања о уставности и законитости.

а) Тако Уставни суд Југославије:

1) одлучује о сагласности закона са Уставом СФРЈ;

2) одлучује да ли је републички, односно покрајински закон у супротности са савезним законом;

3) одлучује о сагласности прописа и других општих аката савезних органа са Уставом СФРЈ и савезним законом;

4) одлучује да ли су прописи и други општи акти органа друштвено-политичких заједница и самоуправни општи акти у сагласности са Уставом СФРЈ, односно у супротности са савезним законом за чије су извршење одговорни савезни органи;

5) решава спорове о правима и дужностима између федерације и република, односно аутономне покрајине, између република и аутономних покрајина и између других друштвено-политичких заједница са територије разних република, ако за решавање таквих спорова законом није предвиђена надлежност другог суда;

6) решава о сукобу надлежности између републичких, односно покрајинских уставних судова, између судова и савезних органа, између савезних органа и републичких, односно покрајинских органа, између судова и других државних органа са територија две или више република, односно са територија република и аутономних покрајина.

Сагласно овом члану 375. Устава, Суд може оцењивати уставност закона и уставност и законитост прописа и општих аката органа друштвено-политичких заједница и самоуправних општих аката који су престали да важе, ако од престанка важења до покретања поступка није протекло више од једне године.

(б) Уставни суд Југославије не може, у оквиру своје надлежности, да одлучује о супротности републичког и покрајинског устава са Уставом СФРЈ. Сагласно Уставу СФРЈ (члан 378), Суд даје Скупштини СФРЈ само мишљење о томе да ли је републички или покрајински устав у супротности са Уставом СФРЈ.

(в) Устав предвиђа једну посебну надлежност Уставног суда, у којој он не одлучује, већ прати опште стање остваривања уставности и законитости. Сагласно члану 376. Устава СФРЈ, Уставни суд: 1) прати појаве од интереса за остваривање уставности и законитости; 2) обавештава Скупштину СФРЈ о стању и проблемима остваривања уставности и законитости; 3) у том смислу даје Скупштини СФРЈ мишљења и предлога за доношење и измену закона и предузимање других мера ради обезбеђивања уставности и законитости, и заштити права самоуправаљања и других слобода и права грађана и самоуправних организација и заједница

б. Основна подручја делатности Уставног суда Југославије у остваривању контроле уставности (и законитости)

(а) Једно од посебно интересантних питања делатности Уставног суда је када он одлучује о сагласности закона са Уставом СФРЈ. Ради се о свим законима који се доносе у СФРЈ: савезним, републичким и покрајинским. Испитује се (и одлучује) њихова загласност са Уставом.

Ако у оваквом случају суд Југославије *утврди* да савезни (републички или покрајински) закон није у складу са Уставом СФРЈ, он ће то утврдити *одлуком* коју доставља надлежној скупштини (члан 384.). Доношењем овакве одлуке Уставног суда, за надлежну скупштину се ствара уставна обавеза да усклади закон са Уставом СФРЈ и то у року од *шест месеци* од дана достављања одлуке Уставног суда Југославије (члан 384 став 2). Међутим, овај рок за усаглашавање закона се на захтев надлежне скупштине може продужити и то *најдуже још за шест месеци* (став 3).

У случају да надлежна скупштина у одређеном року (роковима) не усагласи закон са Уставом СФРЈ, тада одредбе закона које нису у сагласности са Уставом СФРЈ *престају да важе*. Престанак важења „неуставних одредаба“ утврђује Уставни суд својом *одлуком*.

(б) Иста правила поступања Уставног суда Југославије, Устав СФРЈ прописује и у случајевима када Уставни суд Југославије одлучује о томе да је републички или покрајински закон супротан савезном закону. Ову „супротност“ утврђује такође својом одлуком Уставни суд. Он доставља ову одлуку надлежној скупштини, која је дужна да у року од шест месеци (од дана достављања одлуке Суда) отклони супротности између републичког или покрајинског закона и савезног закона. И у овом случају Устав допушта да се поменути рок од шест месеци може продужити још највише за шест месеци. Ако ни после овог рока надлежна скупштина не отклони супротности између републичког односно покрајинског закона и савезног закона, одредбе републичког односно покрајинског закона које су у супротности са савезним законом *престају да важе*. Уставни суд и у овом случају доноси одлуку о *престанку важења* тих одредаби.

(в) Треће значајно подручје надлежности Уставног суда Југославије, о коме је било речи, огледа се у: 1) одлучивању Уставног суда о *сагласности* прописа и других општих аката савезних органа са Уставом СФРЈ и савезним законом, као и 2) у одлучивању да ли су *прописи и други општи акти* органа друштвено-политичких заједница (република, аутономних покрајина и општина) и *самоуправни општи акти* у сагласности са Уставом, односно у супротности са савезним законом, али само са *оним савезним законом за чије су извршавање одговорни савезни органи*.

Ако Уставни суд Југославије утврди да пропис осим закона, или акт органа друштвено-политичке заједнице *није у сагласности са Уставом СФРЈ поништиће* или *укинуће* тај пропис или општи акт, односно оне његове одредбе које нису у сагласности са Уставом СФРЈ.

Исто ће се десити и када Уставни суд утврди да је пропис, осим закона, други општи акт органа друштвено-политичке заједнице или самоуправни општи акт у супротности са одговарајућим савезним законом.

6. Упоредна (паралелна) надлежност Уставног суда Југославије и уставних судова република и аутономних покрајина

За надлежност Уставног суда Југославије у процесу оцењивања уставности и законитости прописа или других аката од значаја је истаћи могућност постојања тзв. упоредне надлежности Уставног суда Југослави-

је и уставних судова република односно аутономних покрајина. Устав СФРЈ уређујући овај посебни проблем (члан 389) указује на два момента:

Прво, ако је покренут поступак за оцењивање уставности и законитости прописа или неког другог општег акта органа друштвено-политичке заједнице или самоуправног општег акта, за које се тврди да је *истовремено противан* Уставу СФРЈ или савезном закону и републичком уставу односно покрајинском уставу или републичком односно покрајинском закону, оцену уставности и законитости врши *републички односно покрајински уставни суд*. Овај суд тада оцењује само сагласност тог прописа или општег акта са републичким уставом односно покрајинским уставом и републичким односно покрајинским законом, као и савезним законом (али у оваквим случајевима само са оним савезним законом за чије извршење одговорни органи у републикама односно аутономним покрајинама).

Друго, ако републички или покрајински уставни суд оцени да је пропис или општи акт сагласан са републичким уставом односно покрајинским уставом, односно са савезним законом за чије су извршење одговорни органи у републикама и аутономним покрајинама, *доставиће тада предмет Уставном суду Југославије* ради оцењивања сагласности прописа или општег акта са Уставом СФРЈ односно ради оцењивања да ли је пропис односно акт у супротности са оним савезним законом за чије су извршење одговорни савезни органи.

д. Неки momenti у вези са дејством одлука Уставног суда Југославије

(1) Постоји могућност да у току поступка оцењивања уставности односно законитости закон, други пропис или општи акт органа друштвено-политичке заједнице буде *доведен у склад са Уставом СФРЈ или савезним законом*, али да *тим довођењем у склад* нису отклоњене последице *неуставности или незаконитости*. У таквом случају Уставни суд Југославије може *одлуком* да утврди да закон, други пропис или општи акт *није био у сагласности са Уставом СФРЈ или савезним законом* односно да је био у *супротности са савезним законом*. Сагласно Уставу СФРЈ (члан 393) ова одлука Уставног суда Југославије има исто правно дејство као и одлука којом се утврђује да је Закон (односно његове одговарајуће одредбе) *престао да важи односно којом (одлуком) се укида или поништава други пропис или општи акт*.

(2) Одлуке Уставног суда о престанку важења закона (одговарајућих одредаба) односно поништавању или укидању прописа или општих аката производе одговарајућа дејства.

(а) Закони за које је утврђено да су престали да важе, као и други прописи и општи акти органа друштвено-политичких заједница и самоуправни општи акти који су поништени или укинута — *неће се примењивати на односе који су настали пре дана објављивања одлуке Уставног суда Југославије*, али *под условом* да до тог дана нису правно-снажно решени (члан 386 став 1. Устава СФРЈ).

(б) Прописи и други општи акти који су донесени за извршење прописа или самоуправних општих аката који се више не могу приме-

њивати, *неће се примењивати* од дана објављивања одлуке Уставног суда, ако из те одлуке произилази да су ти прописи и акти противни Уставу СФРЈ или савезном закону (став 2).

(в) Извршење правноснажних појединачних аката, донесених на основу прописа који се више не могу примењивати, *не може се ни дозволити ни спровести*, а уколико је извршење започето оно ће бити *обустављено* (члан 386 став 3 Устава СФРЈ).

(г) Устав СФРЈ уређује посебно последице одлука Уставног суда у вези са *заштитом права грађана*. У том смислу чланом 388. Устава СФРЈ прописане су следеће могућности:

Прво, *свако* коме је потврђено право коначним или правноснажним *појединачним актом*, који може бити донесен на основу закона, других прописа или општих аката органа друштвено-политичке заједнице или самоуправног општег акта, *а који није у сагласности са Уставом СФРЈ или савезним законом* односно који је у супротности са савезним законом, *има право да тражи од надлежног органа* измену тог појединачног акта (став 1).

Друго, предлог за такву измену коначног или правноснажног акта донесеног на основу закона односно другог горе наведеног акта, *а који није у сагласности са Уставом СФРЈ или је у супротности са савезним законом*, може се поднети у року од шест месеци од дана објављивања одлуке у „Службеном листу СФРЈ”, ако од достављања појединачног акта до доношења одлуке није прошло више од једне године (став 2).

Треће, када суд (редован суд) правноснажном одлуком одбије да примени пропис или други акт због његове несагласности са Уставом (или савезним законом) односно супротности са савезним законом, а Уставни суд *утврди да таква несагласност односно супротност не постоји, тада свако коме је повређено неко право* може захтевати измену правноснажне одлуке суда и то у року од једне године од дана објављивања одлуке Уставног суда Југославије.

Четврто, ако се пак утврди да се изменом појединачног акта не могу отклонити последице настале услед примењивања прописа или другог акта који није у сагласности са Уставом СФРЈ (савезним законом) односно који је у супротности са савезним законом, Уставни суд Југославије може одредити да се *ове последице отклоне повраћајем у пређашње стање, накнадом штете* или на други начин.

е. О поступку пред Уставним судом Југославије

(1) За поступак рада Уставног суда Југославије од посебног значаја је да се утврди ко може бити, сагласно Уставу у СФРЈ „предлагач уставног спора”. У овом питању Устав чини разлику између „давања иницијативе” за покретање поступка и оних који тај поступак „могу покренути”, значи који су овлашћени за покретање тог поступка.

Прво, према члану 387, став 1 Устава СФРЈ *свако* може дати иницијативу за покретање поступка за оцењивање уставности и законитости. О томе да ли ће се покренути сам поступак *решава* сам Уставни суд.

Друго, поступак пред Уставним судом Југославије могу покренути:

- 1) Скупштина СФРЈ, републичке скупштине, покрајинске скупштине или скупштине других друштвено-политичких заједница (општине, града);
- 2) Председништво СФРЈ, председништва република односно аутономних покрајина;
- 3) републички уставни суд или покрајински уставни суд;
- 4) друштвени правобранилац самоуправљања;
- 5) Служба друштвеног књиговодства у федерацији, републици и аутономној покрајини.

Ово би били, сваки у свом делокругу, „овлашћени предлагачи”, без ограничења.

6) Савезно извршно веће, републичка или покрајинска извршна већа, осим за оцењивање уставности и законитости прописа које донесе скупштине одговарајућих друштвено-политичких заједница;

7) суд ако се питање уставности и законитости постави у поступку пред судом;

8) савезни, републички односно покрајински тужилац и одговарајући војни тужилац, ако се питање уставности и законитости постави у раду односног јавног тужиоца;

9) организација удруженог рада, месна заједница, самоуправна интересна заједница или друга самоуправна организација и заједница, ако је повређено њено право утврђено Уставом СФРЈ или савезним законом;

10) савезни, републички или покрајински секретар или други функционер који руководи савезним, републичким односно покрајинским органом управе или савезни, републички односно покрајински орган и то сваки у свом делокругу. То значи могућност предлагања, осим за оцењивање уставности закона, супротности између републичког (покрајинског) и савезног закона, као и за оцењивање уставности и законитости прописа извршних већа (извршних органа) скупштина друштвено-политичких заједница, чији је он (функционер) орган;

11) орган који је по уставу и закону овлашћен да обустави извршење прописа или другог општег акта органа друштвено-политичке заједнице или самоуправног општег акта, због његове несагласности са Уставом СФРЈ.

Треће, Уставни суд може и сам покренути поступак за оцењивање уставности и законитости а Поступак се покреће решењем Уставног суда.

(2) Поступак пред Уставним судом подразумева правила и начела предвиђена Уставом и Пословником самог Суда, који он доноси већином гласова.

О реферату о предлогу односно реферату о представци решава се на седници (претходна седница) Уставног суда и заказује се јавна расправа ако за то постоје услови предвиђени Пословником. На истој седници од-

ребује се *судија известилац*, који руководи поступком у вези с датим предметом.

Учесници у поступку су: (1) „овлашћени предлагач“ (у смислу члана 387 став 2 Устава СФРЈ) и (2) орган односно самоуправни организација или заједница, чији је пропис односно општи акт *предмет оцењивања*, или пак друштвено-политичка заједница о чијем се праву или обавези води спор, као и орган у случају сукоба надлежности одбија или прихвата надлежност.

Уставни суд Југославије доноси одлуке по правилу на основу јавне расправе (члан 392 Устава СФРЈ). На јавну расправу позивају се учесници, а могу бити позвани и други представници организација и појединци. Ма да је расправа по правилу јавна, Суд може одлучити (решењем) да се расправа одржи без присуства јавности.

За доношење одлуке о најважнијим питањима надлежности Уставног суда, тражи се већина чланова Суда (значи најмање осам чланова).

Уставни суд, изузетно, доноси одлуке на седници без јавне расправе и то: (1) ако су одредбе закона, прописа, општих аката или самоуправних општих аката који се оспоравају *истоветне* са одредбама закона, прописа и других аката о којима је Уставни суд већ одлучивао, (2) ако није неопходно даље разјашњење предмета, (3) и у другим случајевима у којима Уставни суд набе да може донети одлуку без одржавања јавне расправе (члан 29 Пословника).

Пословником Суда (члан 37) предвиђени су и случајеви у којима Уставни суд *обустава поступак*, То се дешава: (а) ако је у току поступка закон, други пропис односно акт доведен у склад са Уставом СФРЈ односно савезним законом¹¹⁾, (2) ако је у току поступка повучен предлог за оцењивање уставности односно законитости, а Уставни суд не налази основа да по сопственој иницијативи обустави поступак; (3) ако је повучен предлог за решавање спора о правима и дужностима друштвено-политичке заједнице или предлог за решавање сукоба надлежности; (4) ако се утврди да је покретање поступка било засновано на погрешном чињеничном стању; (5) ако у току поступка престану процесне претпоставке за вођење поступка.

Не улазећи подробније у низ других момената значајних за проучавање поступка пред Уставним судом, овде ваља истаћи још једну уставну одредбу. Наиме, према члану 390 Устава СФРЈ — државни органи, организације удруженог рада и друге самоуправне организације и заједнице, као и носиоци јавних и других друштвених функција, *дужни су Уставном суду Југославије, на његов захтев, давати податке и обавештења* потребна за рад Уставног суда и предузимати, по налогу Суда, радње које су од интереса за вођење поступка.

11) Осим у случају, предвиђеном у члану 393 Устава СФРЈ, т.ј. када, и поред довођења у склад са Уставом и савезним законом, нису отклоњене последице неуставности односно незаконитости. . (вид. горе д) „Неки моменти у вези с дејством одлуке . . .“ стр. 286).

б) Одлуке Уставног суда Југославије

Уставни суд доноси акт у облику одлуке после „мериторне“ расправе о предлогу. Устав садржи неколико одредаба о одлукама Уставног суда, Прво, као што смо видели, Уставни суд Југославије доноси одлуке, по правилу, на основу јавне расправе (члан 392). Друго, одлуке доноси већином гласова свих чланова Уставног суда; међутим члан Уставног суда који издвоји мишљење, има право и дужност да га писмено изложи и образложи. Треће, одлуке Уставног суда су обавезне и извршне; у случају потребе извршење ових одлука обезбеђује Савезно извршно веће. Такође, Уставни суд може захтевати да се према одговорном лицу предузму мере због неизвршења одлуке Уставног суда (члан 394.) Четврто, одлуке Уставног суда се објављују у службеном гласилу СФРЈ, као и у службеном гласилу у коме је објављен закон, други пропис или општи акт органа друштвено-политичке заједнице, или на начин на који се објављује самоуправни општи акт о коме је Уставни суд одлучивао (члан 395).

У одговарајућој фази поступка пред Уставним судом, наиме на седници о „већању и гласању“, расправља се мериторно о предмету. По завршеном већању, приступа се гласању и самим тим доношењу одлуке. Према Пословнику Уставног суда Југославије (члан 32), то је *случај*: (1) да закон, други пропис или акт није у сагласности са Уставом СФРЈ; (2) да је републички односно покрајински закон у супротности са савезним законом; (3) да је други пропис (односно акт) у супротности са савезним законом (за чије су извршавање одговорни савезни органи), (4) одлуке о спору између друштвено-политичких заједница и сукобу надлежности органа.

Одлука Уставног суда *садржи* нарочито: (1) наводе из предлога (односно решења о покретању поступка), (2) чињеничне и правне разлоге за став Суда, (3) изреку одлуке и састав Уставног суда који је донео саму одлуку.

6. Републички и покрајински уставни судови

Судску заштиту уставности и законитости у оквиру „уставности“ републике односно аутономне покрајине остварују уставни судови социјалистичких република и уставни судови социјалистичких аутономних покрајина.

Ови судови у оквиру права и дужности републике односно аутономне покрајине имају у основи истоветан положај, надлежност, поступак оцењивања уставности и законитости, одлуке и решења као акте, као што је то већ изложено у погледу Уставног суда Југославије. Зато се овде не можемо посебно упуштати у сва та питања. Устави република и аутономних покрајина уређују сва ова питања¹²⁾

12) Видети уставе социјалистичких република: Босне и Хрцеговине чл. 387-407; Црне Горе чл. 409-428; Хрватске чл. 412-433; Македоније чл. 419-437; Словеније чл. 408-428; Србије чл. 401-421, као и уставе социјалистичких аутономних покрајина: Косово чл. 327-389; Војводине чл. 395-414.

И у оквиру надлежности уставних судова република и уставних судова аутономних покрајина посебно се истичу сфере одлучивања о сагласности републичког (односно покрајинског) закона са уставом републике (односно уставом аутономне покрајине); одлучивање о сагласности прописа и других општих аката државних органа и самоуправних општих аката (републичким односно покрајинским) уставом и законом и другим републичким (покрајинским) прописима, као и о томе да ли су акти у супротности са савезним законом за чије су извршење одговорни органи у републици односно покрајини. Поред тога, у надлежност спадају још и решавање спорова о правима и дужностима друштвено-политичких заједница као и решавање о сукобу надлежности између судова и других органа. Уставни судови прате, такође, појаве од интереса за *остваривање уставности и законитости* и др.

Овде постоје посебности у погледу надлежности Уставног суда Србије, с обзиром да су у саставу ове Републике две социјалистичке аутономне покрајине — Косово и Војводина. Мада су аутономне покрајине елементи „југословенског федерализма“ и „федералног Устава“ Југославије, те као такве, у оквиру својих права и дужности, уживају и „уставну аутономију“ оне су ипак у саставу СР Србије, представљају и елемент њеног Устава, те су везане и за „уставност СР Србије“ као целине. То има одговарајуће последице у погледу заштите уставности и законитости од стране Уставног суда Србије.

Прво, покрајински устав не може бити у супротности са Уставом СР Србије. (члан 226. Устава СР Србије)

Друго, сви закони и други прописи односно акти органа друштвено-политичких заједница и самоуправни општи акти морају бити у сагласности са Уставом СР Србије (члан 227. Устава СРС).

Треће, покрајински закони и други прописи и општи акти органа друштвено-политичких заједница као и самоуправни општи акти, у покрајини морају бити у сагласности са републичким законом или прописом који се примењује на целој територији СР Србије. Такође, прописи и други општи акти органа друштвено-политичких заједница као и самоуправни општи акти, у Републици морају бити у сагласности са републичким законом и другим републичким прописом (члан 228. Устава СРС).

Из свега тог произилази да се у истом правцу проширује надлежност Уставног суда Србије у погледу оцењивања уставности и законитости.

Прво, Уставни суд Србије: 1) одлучује о сагласности републичког закона с Уставом СР Србије, осим оних закона који се доносе сагласношћу Скупштине СР Србије и скупштина аутономних покрајина; 2) одлучује о сагласности покрајинског закона и других прописа и општих аката државних органа, организација удруженог рада и других самоуправних организација и заједница у покрајини с Уставом СР Србије и другим републичким прописом који се иначе примењује на целој територији Републике (члан 401. ал. и. и 2. Устава СР Србије).¹³⁾

Друго, Уставни суд Србије даје мишљење Скупштини СР Србије о томе да ли је покрајински устав у супротности с Уставом СР Србије (члан 402 Устава СРС).

13) Вид. Такође и члан 410 Устава СР Србије.

Овде је учињен покушај да се, укратко, а на моменте чак и сумарно, изложе основни проблеми у вези са системом заштите уставности у СФР Југославији. Као што је заштита уставности уско повезана са заштитом законитости чинећи „специфично јединство”, јер и сама уставност представља виши облик законитости и према томе највиши облик „владавине права”, тако је и систем заштите уставности у уској вези са системом заштите законитости.

Као што смо видели, изложени су основни проблеми заштите уставности. С обзиром на карактер Устава СФРЈ (устав државе и устав друштва) и постојање у вези с тим социјалистичке самоуправне уставности, основни уставни чинилац и основна институција заштите уставности у Југославији је уставно судство, које је, као што смо видели, истовремено и носиоца заштите законитости. Зато је у ствари систем заштите уставности у нас пре свега институисан преко уставног суда.

Међутим, а то је такође истакнуто, систем заштите је знатно шири. Обухвата судове и друге институције правосуђа. У његовом остваривању одређено место имају и скупштине друштвено-политичких заједница и њихови органи; учествују самоуправне организације и заједнице, те учествују и сами грађани итд.

Цео тај систем, а посебно уставни судови су до сада одиграли значајну улогу у развоју уставности у Југославији. Допринели су афирмисању овог принципа, посебно вредности владавине права као принципа, у коме све више места стиче самоуправно право.

У захтевима за заштиту уставности (и законитости) све више учествују грађани, организације и заједнице, ма да још не у мери у којој би се очекивало.

Пракса уставних судова, а посебно Уставног суда Југославије, од 1964. до данас показује велики број случајева о којима су судови одлучивали. Проучавање те праксе показује, даље, да је било доста закона (њихових одредаба) који су престајали да важе, а још у већој мери подзаконских и самоуправних општих аката. Међу тим примерима било је (у периоду од 1964. до 1974.) низ случајева посебног тумачења устава¹⁴). Ова пракса уставних судова, у условима утврђеног уставног положаја како скупштине тако и самог уставног суда, није могла да доведе до „сукоба”. Пре свега, уставни суд као посебни и уставно-политички орган и институције, које суд у правом смислу речи, ма да има карактеристике и једне судске институције. Као посебни орган, а то је познато и из проучавања упоредне праксе, уставни суд по правилу не улази у решавање тзв. политичких проблема, нити својим одлукама одређује „мере политике”. Уосталом, ни теоријски ни практично, уставни суд (поготову код нас) не може да има „превагу” над скупштином. У случају да уставни суд оспори неки закон (његове одредбе) због несагласности са уставом, а скупштина „политички” не може да прихвати такво „оспоривање”, она је ипак, не заборавимо у нашем систему „уставотворни чинилац”. У складу с тим, она би могла (у смислу тзв. теоријске претпоставке)

14) Вид. Симовић, В., „Тумачење устава”, ЗБОРНИК РАДОВА ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА У НОВОМ САДУ, 1971., стр. 216. и даље.

под одређеним условима и по посебном поступку да мења устав односно његове одговарајуће одредбе и доведе их на тај начин у „политички“ склад са захтевима друштва. Међутим, ваља додати да је и сама скупштина релативно ограничена тим „одређеним условима“. Скупштина је највиши орган у оквиру права и дужности друштвено-политичке заједнице, али она ипак није „суверени орган“ у социолошко-политичком и традиционално-правном смислу.

Уставни суд је и уставна институција и уставни фактор. Он је „под уставом“ и као такав треба да обезбеди „владавину устава и права“. Зато, уставно посматрано, уставни суд не може да се „меша“ у уставом утврбenu самосталност и надлежност скупштине и других органа, организација и заједница. Уставни суд Југославије (и уставни судови) настали су у процесу стварања једног социјалистичког, самоуправног и федералног уставног система који се заснива на кодификованом Уставу СФРЈ и уставима република и аутономних покрајина.¹⁵⁾

др Војислав Симовић

15) Видети: Борђевић, Ј., Уставно право стр. 795-796, где овај аутор наводи елементе „друштвено-политичке основе уставног судства“.

ЗАШТИТА УСТАВНОСТИ ЗАКОНА

У реферату желим, као прво, да покренем нека теоретско-правна питања везана за проблематику заштите уставности закона у социјалистичкој држави и друго, да укажем на правна средства предвиђена у области заштите уставности закона, па чак и шире — права у Народној Републици Пољској.

Покретање неких теоретско-правних проблема сматрам неопходним, пре свега зато што у нашој литератури постоје неслагања у односу на прихватања ванпарламентарних форми контроле уставности закона и у односу на довољно присуство форми унутар парламентарне контроле. Неопходно је такође, управо на овом симпозијуму, посвећеном, између осталог тој проблематици, размотрити средства за заштиту уставности права предвиђених у нашем конституционом праву, а пре свега у Одлуци Државног Савета од 14. јула 1979. године која прати усклађеност права са уставом и која даје општу и обавезујућу интерпретацију устава. Ова Одлука даје правна решења која су у овој области у извесном смислу својствена у поређењу са решењима прихваћеним у другим европским социјалистичким земљама, која као нова — јер су недавно прихваћена — могу да буду веома интересантна за учеснике симпозијума.

I

Прелазећи на тему, желео бих у почетку да поставим неколико општих теза. Можда ће неком оне изгледати сувишне, било као потпуно размљиве, или као апсурдне, или пак ће представљати неку полазну тачку за даља разматрања.

Пре свега треба констатовати да сам проблем заштите уставности закона, или усклађености општих закона са уставом као главним законом, постоји само тамо где постоји устав као акт с посебном правном моћи, врховни у односу на опште законе; тамо где постоји могућност разликовања — на основу правног система дотичне државе — уставног законодавца. Тамо где су сви закони равноправни са становишта правне моћи тај проблем не постоји.

Истовремено тамо где устав у формалном смислу, тј. као основни закон постоји, и тамо где постоји жеља да се он третира озбиљно, тј. као

интегрални део правног система дотичне државе, тамо проблем испитивања усклађености устава и закона и заштита те усклађености не може да се избегне. Уколико устав стварно треба да чини основу правног система, стварно треба да одигра неку нормативну улогу у раду државних органа, а посебно органа који примењују право у односу на становништво, онда прихватање одређених форми испитивања, а затим заштите усклађености устава и закона је неопозиво²⁾). Свакако да то није једини услов да устав буде обавезни део у државном правном систему, али је то неопходан услов³⁾). И уколико се у некој држави недовољно цени поменути проблем или се чак и омаловажава, то је израз и потврда факта да у суштини одговорни људи за правно стање и системску праксу формално третирају устав дотичне државе. Пажњу ту треба посветити и проучавању уставног права.

Ако се ради о социјалистичким земљама, у свакој од њих постоји устав као основни закон који се разликује од обичних закона, тиме што има посебну правну моћ. И маколико одредбе устава и његове измене у свакој од тих земаља биле у надлежности парламента, који такође доноси и обичне законе, ипак устав и уставне одредбе доноси по посебном поступку који се разликује од начина доношења обичних закона. То омогућава да се у раду парламента издвоје две различите функције: уставотворна и законодавна, а управо да се у њему издвоје два различита органа: уставни законодавац и обични законодавац. Од та два органа само један је орган највиши, наиме уставотворац којем је тај исти парламент као обични законодавац већ у потпуности подређен. Не може да буде другачије ако је он подређен одредбама устава као основног закона, ако уставне одредбе не смеју да се нарушавају. Шта више — он има обавезу да уложи све напоре да се уставне одредбе у потпуности реализују.

Тако је и у светлу пољског уставног права. Маколико да је устав НРП најеластичнији устав између свих који су било када постојали⁴⁾), ипак, и у том случају, и назив „Устав Народне Републике Пољске“, као и различит поступак његове промене у односу на поступак доношења обичних закона, сведоче о „врховном положају“ тог акта у односу на обичне законе. О посебној правној моћи Устава НРП као и о његовој врхунској позицији над Парламентом као обичним законодавцем сведоче изразите одредбе садржане у његовом уводном делу и у §8 ст. 2, у којима се каже да њим треба да се руководе „сви органи власти пољског радног народа“ и да је „строго поштовање права Пољске Народне Републике основна обавеза сваког државног органа...“⁵⁾). Парламент, дакле, као обични законодавац

1) Уредски дневник НРП „Пољски Монитор“ 1979., бр. 119, поз. 113.

2) Управо се ово оглоси на целу делатност парламента изражену не само у законима већ и у одлукама.

3) Други услов је позитивна делатност Сејма као обичног законодавца, која се базира на доношењу потребних закона, али пре свега потребних за реализацију одредаба основног закона, наравно закона у складу са Уставом.

4) За измену потребна је квалификована већина две трећине гласова у Сејму, али у присуству најмање половине од укупног броја посланика, дакле у броју присутних који се тражи при доношењу обичних закона или било којих одлука у парламенту или другом колегијалном органу.

5) Одредбе Устава НРП су цитиране према нумерацији и формулацијама прихваћеним у Објави Председника Државног Савета од 16. фебруара 1976. године по питању оглашавања јединственог текста Устава НРП донетог од стране Уставотворног Парламента 22. јула 1952. године (Сл. лист из 1976. бр. 7, поз. 36).

није више највиши орган, мада је ту позицију задржао у односу на остале државне органе. Таква ситуација ствара сам проблем испитивања усклађености закона са уставом као и потребу да се донесу одговарајућа средства за заштиту те усклађености.

Међу гаранцијама заштите уставности закона може и треба да се уоче друштвено-политичке гаранције, дакле оне које у социјалистичкој држави могу да се сведу на улогу и делатност партије радничке класе, а такође и правне гаранције у области компетенције бирача над својим представницима у парламенту, које произилазе из конструкције императивног мандата. Ове су гаранције биле посебно изражене у нашој литератури⁶⁾. Те гаранције ипак могу да имају евантуално већи значај у области деловања на парламент да овај доноси обичне законе који омогућавају реализацију одредаба основног закона, али не могу да имају већи значај у случају заштите устава од доношења закона који су у супротности са њим. Ово се дешава из простог разлога што наведене гаранције имају карактер друштвено-политичких гаранција чак и тада када су уграђене у право, док је проблем испитивања усклађености устава и закона и елиминисање неуставних закона пре свега проблем правне природе те морају да буду прихваћена друга средства заштите од неуставности.⁷⁾ А то могу да буду средства контроле како парламентарне тако и ванпарламентарне.

II

Контрола уставности закона коју врши сам парламент, његови ингерни органи и посланици, постоји увек и свуда тамо где постоји устав као основни закон и где обичне законе доноси парламент. У таквим условима постоји она без обзира на то да ли и у којој области устав садржи одредбе које се односе на одређена средства његове примене, да ли предвиђа формирање специјалних комисија или других посланичких група чији би задатак био оцена уставних пројеката са поменутог аспекта. Обавезе парламента, када је реч о обезбеђивању сагласности донетих закона са уставом, произилазе већ из самог постојања устава као основног закона и из подређености обичних закона уставу. То се у потпуности односи на правну ситуацију која постоји у свакој социјалистичкој земљи па и у Пољској. Маколико да Устав НРП не садржи одредбе које креирају одређене унутарпарламентарне институције чији би задатак био специјално испитивање и заштита уставности закона, ипак из његових одредаба које се односе на обавезе државних органа као и из законодавног поступка као и из одредаба правилника парламента могу да се извучу извесни закључци који се односе на унутарпарламентарну контролу уставности закона.

Унутарпарламентарна контрола уставности закона има карактер претходне контроле. Односи се увек на пројекат закона, а посебне њене форме односе се на поједине стадијуме поступка при доношењу закона.

6) S. Rozmaryn — Устав као основни закон НРП, Варшава, 1961., с. 213 и 193.

7) У тој области гаранција друштвено-политичког карактера најпогоднија и сврсисходна може да буде делатност опозиционих партија, које ипак као што је познато — ни у једној социјалистичкој држави не постоје.

Обавеза испитивања пројекта закона са становишта његове усклађености са Уставом лежи у првом реду на предлагачу пројекта. Сагласно чл. 25 ст. 1 Устава НРП законодавну иницијативу код нас има Државни Савет, влада и посланици, при чему сагласно чл. 53 ст. 2 Пословника парламента посланички пројекти закона могу да буду изнети преко комисије парламента, док остали пројекти закона које предлажу посланици треба да имају најмање 15 потписа.⁸⁾ У пракси законодавну иницијативу највише користи Влада. Сваки од предлагача пројекта закона може да користи и користи правне услуге организоване у Уреду Министарског Савета, у Канцеларији Државног Савета и Канцеларији Парламента чији је задатак да припрема пројекат закона са техничко-легислативног аспекта као и да оцене његову примену у постојећем правном систему и његову уставност.

Иницијатор пројекта закона може са таквом оценом да се сагласи или да се не сагласи, дајући сопствену оцену, али не може да не разматра поднети пројекат закона са горе наведеног аспекта, и то не само са аспекта сврсисходности доношења предметног закона, при чему може да овери пројекат закона само у случају када сматра да је овај у складу са одредбама устава. Не може да буде другачије ако на свим државним органима лежи обавеза поштовања основног закона, док неки имају посебну обавезу да улажу напоре у правцу реализације његових одредаба.

Обавеза испитивања пројекта закона са аспекта његове усклађености са Уставом у делокругу је комисије парламента којој се пројекат закона доставља ради детаљног испитивања као и ради припремања и презентирања оцене о њему на заседању Парламента. Односи се ово на сваку комисију, али посебно на Комисију за законодавство⁹⁾. Њен задатак је, између осталог, разматрање пројекта закона као и презентираних Парламенту, на потврђивање декрета са законском снагом. У складу са чл. 58 правилника парламента, сви пројекти закона упућују се на надлежне комисије као и на Комисије за законодавство уколико се сматра да је за дотични пројект по проблематици компетентна та Комисија. Задатак сваке комисије парламента која испитује пројекте закона је његова анализа не само са аспекта сврсисходности његовог доношења, већ и легалности. Улога законодавне комисије је ту ипак посебна. Мада њезини задаци у Правилник парламента нису специјално дефинисани и мада њене оцене пројекта закона по правилу нису презентиране на заседању парламента преко њеног извештача, већ упућена надлежној комисији, несумњиво један од њених основних задатака је оцена сваког пројекта закона са становишта прилагођености важећем правном поретку, па дакле, и са становишта његове уставности.

Обавеза оцењивања пројекта са становишта уставности лежи такође и на сваком посланику посебно који гласа за доношење закона у Парламенту. Обавеза поштовања Устава и закона је једна од основних гра-

8) Одредбе пословника Сејма су ту цитирање по нумерацији и формулацијама прихваћеним у Објави Маршала НРП од 10. V 1976. о оглашавању јединственог текста правилника Сејма НРП (П. М. из 1976. бр. 21, поз. 94).

банских обавеза. Ово је такође предвиђено и Уставом НРП у тач. 90. Тим пре се она више односи на сваког посланика.

Дајући општу карактеристику унутарпарламентарне контроле уставности, треба указати пре свега на то да ту контролу врши обични законодавац, дакле, исти онај орган који је обавезан да примењује одредбе устава. У суштини ствари извршење обавезе зависи ту од оцене и воље носиоца обавезе. То је политичка контрола, дакле, са становишта предмета испитивања и оцене, а наиме усклађености обичних закона са уставом — нестручна, јер је ту предмет испитивања правни проблем. То је дакле, контрола теоно везана са истовремено спроведеном контролом сврсисходности доношења одређеног закона. Према томе, то је контрола која дозвољава могућност важења закона супротних са уставом¹⁰). У случају недостатка ванпарламентарних форми контроле уставности закона, а посебно судске контроле, како закони који су у складу са уставом тако и они који нису у складу са њим, подједнако обавезују и примењују их државни органи. Али, значи то да у стварности устав добија онакав садржај какав му дају обични закони, док сам устав „као основни закон (...) фактички губи у значењу“¹¹). Отуда је такође велики значај ванпарламентарних контрола, посебно судске.

III

По питању допустивости ванпарламентарне контроле уставности закона у пољској литератури постоје принципијелна неслагања. Већина аутора која се огласила о том питању изјашњавала се за тезу недопустивости те контроле¹²). Аргументи наведени у корист те тезе су различити, док главни аргумент ипак треба да буде тај да ванпарламентарна контрола уставности закона, која се врши како у виду контроле општих судова тако и уставних судова или чак и других органа са одређеним компетенцијама, који функционишу изван парламента, може да нарушава „сувереност“ парламента као представништва народа, његову највишу позицију међу државним органима. По мишљењу тих аутора општи судови или уставни судови овлашћени да контролишу уставност закона не могу да нађу место чак ни у традиционалној концепцији тројне поделе власти, они су

10) S. Rozmaryn, Устав као основни закон, *op. cit.*, с. 186 и 286.

11) J. Stemrowicz, Устав и државни и друштвени систем, Држава и Право 1971., с. 8-9, с. 236.

12) Овде треба навести следеће радове:

— S. Rozmaryn, Контрола уставности закона, Држава и Право 1948. с. 11 и 12:

— S. Rozmaryn, Устав као основни закон... *op. cit.*

— J. Zakrzewska, Контрола уставности закона (у савременој буржоаској држави) Варшава, 1964.,

— J. Zakrzewska, Контрола уставности закона у послератној Француској, Држава и Правом 1961., с. 12;

— J. Zakrzewska, Уставни трибунал и обезбеђење усаглашености закона са уставом у Италији, Држава и Право 1963., с. 11

— J. Zakrzewska, M. Sobolewski, Институција контроле уставности закона у модерним државама Западне Европе, Правни, Економски и Социјолошки Покрет 1965. с.1.

у суштини четврта власт која при том стоји изнад парламента: Ти аутори некад иду још даље тврдећи да, вршећи „стваралачку“ „интерпретацију“ устава, уставни судови у суштини постају „прва власт“, јер имају утицај на садржај уставних норми које формално стоје изнад њих. Такође у нашој новијој литератури таква су мишљења изречена директно у односу на решења прихваћена у тој области у Југославији. Један од аутора писао је на име, да је „југословенски суд формиран, не улазимо у то да ли исправно, као орган који стоји изнад парламента, јер у случају да између суда и парламента настане разлика у мишљењу у односу на уставност или неуставност неког закона, то суд, који сматра закон неуставним може да утиче да се закон стави ван снаге чак иако се парламент томе противи“¹³). Поменуто овде тезу поновио је још један аутор недавно, али без било каквог образложења¹⁴).

У нашој литератури мало је аутора који се по мишљењу разликују када је реч о овом питању, било да уопштено допуштају саму могућност прихватања у социјалистичкој држави судске контроле уставности закона¹⁵, или шире указују на погрешне ставове о недопустивости прихватања такве контроле обзиром на „сувереност парламента“ и његову врховну позицију у односу на друге државне органе, а управо чак образлажући и сврсисходност његовог прихватања у одговарајућим друштвено-политичким условима и њену неопходност са становишта прихватања као саставног дела правног система прихваћеног од државних органа¹⁶).

Износечи овде своје погледе садржане у наведеном елаборату из 1972. године, желим још једном да подвучем неколико ствари, а пре свега то да сви аргументи наведени против судске контроле уставности закона могу аналогно да се примене на контролу коју врши сам парламент као обични законодавац, дакле, као орган обавезан да се придржава одредаба устава, а самим тим не већ као највиши орган, већ само орган који има већу моћ. У оба случаја органи који примењују „слободну“ или „стваралачку“ интерпретацију одредаба устава стоје изнад њих, мада га формално оне обавезују. Постоји ту и битна разлика која говори у корист судске контроле. У случају парламента, на име, могућност примењивања такве супротне са уставом интерпретације његових одредаба је чешћа као природна и неизбежна, док у случају уставног суда јавља се пре инцидентно и случајно. Ово мора да буде тако због тога што су као прво чланови уставног суда правници, и то искусни са добрим познавањем права и метода његовог интерпретирања, што не може да се каже за парламент и његове унутрашње органе, и као друго, што је циљ делатности уставног суда: заштити уставност од нелегалне делатности обичног законодавца, док је

13) A. Gwizdz, Главни правци развоја савременог социјалистичког конституционализма, *Држава и Право*, 1971. с. 8-9, с. 249.

14) St. Gebert, Надзор Државног Савета над усклађеношћу закона са Уставом, *Држава и Право* 1980. зв. 1, с. 28.

15) A. Burda, Институционалне гаранције уставности и њихова улога у социјалистичкој земљи, *Устав и државни и друштвени систем*, *op cit.*, с. 238.

16) F. Siemienski, Проблем контроле уставности закона у социјалистичкој земљи, *Правни, Економски и Социолошки Покрет*, 1972., св. 4 на више места, а посебно с. 18-19.

циљ парламента као обичног законодавца пре свега постизање одређених политичких, друштвених или привредних планова којима су посвећени до-
нети закони.

Аутори који против судске контроле уставности устава износе аргу-
мент да би и судови који врше контролу примењивали „слободну” и „ства-
ралачку” интерпретацију устава, најочигледније прихватају претпостав-
ку да у пракси интерпретације не може да се разликује или издвоји од
стварања права и његове примене. У науци преовлађује поглед да је нешто
друго стварање права, а нешто друго његове интерпретације.

Интерпретација права базира се на утврђивању значења правних нор-
ми садржаних у важећим прописима¹⁷⁾, важећим, значи већ постојећим,
док стварање права се базира на доношењу тих прописа, јер као норма-
тивни акт може да се призна једино онај правни акт у којем је садржан
нов нормативни садржај¹⁸⁾, који, дакле, утврђује, мења или доноси правне
норме¹⁹⁾. Већ у самом појму стварање права садржан је имплицитно еле-
мент „нормативне новине”. Тај елеменат недостаје у појму интерпретаци-
ја, при чему се то односи на сваколике интерпретације практичне и док-
тринарне као и примењене у Врховном суду, чију потребу и принципи-
јелност нико од нас не доводи у питање као и у уставном суду или парла-
менту као обичном законодавцу како у случају интерпретације закона
тако и устава.

Такве делатности органа који примењује право као што су елимини-
сање вишезначних језичких обрта садржаних у правним прописима, кон-
кретизовање правних норми, уклањање супротности између норми истог
степенa стављањем једне од њих ван снаге, прихватања варијанте или став-
љање норме ван снаге на основу генералне клаузуле или на основу нор-
ми вишег реда, *analogia legis*, као и негативно решење, тј. признавање
недостатка правне заштите, налазе се у границама интерпретације и нису
акта за формирање права²⁰⁾. И уколико у пракси интерпретирања закона
или устава могу да настану тешкоће, те ће се тешкоће по природи ствари
више јављати у парламенту него у општим или уставним судовима. Ово
због тога што је парламент позван да креира права, а његова акта у ин-
терпретацији устава сачињена су понекад приликом доношења обичних
закона или одлука. Другачији је случај са уставним судом који истовре-
мено — као сваки суд као орган одмеравања правде, дакле, као орган који
примењује закон, а није позван да га креира — не може да поседује пра-
во произвољног утврђивања садржаја уставних норми, дакле, право „сло-
бодног” или „креативног” интерпретирања устава. То значи да његова акта
тумачења одредаба устава не могу да се ограниче на конклузију, тј. на

17) J. Wroblewski, *Описна и нормативна теорија тумачења закона, Држава и Право*
Б58, св. 7, с. 53.

18) S. Wlodyka, *Обавезујуће тумачење судско*, Варшава, 1971, с. 80.

19) *Ibidem*, с. 61.

20) *Ibidem*, с. 78.

предлог о начину схватања или примене интерпретиране норме, већ морају истовремено и да укажу на примесе на основу којих је тај предлог устаљен²¹).

Схватање да је допуштена судска контрола уставности закона обзиром на позицију парламента, не значи још увек да је исто допуштена и у светлу других одредаба устава. Прихватајући тезу да би судска контрола уставности закона била допуштена у светлу члана 20. ст. 1 и 2 Устава НРП, који кажу да је највиши орган државне власти Сејм НРП, који као највиши представник воље радног народа града и села остварује суверена права народа, може и треба одмах да се констатује да је таква контрола недопуштена у светлу члана 62. који каже да су судије независне и да подлежу само уставу. Маколико да је устав такође и закон, ипак у датом тренутку наведену његову одредбу треба разумети на начин као да се ради о обичном закону. Тако се он, може се рећи уопштено, схвата у нашој литератури²²). Судови подлежу само обичним законима, али им подлежу у потпуности. Имају обавезу да контролишу усаглашеност норми ниже реда са уставним нормама и да прве одбаце у случају утврђивања те неусаглашености, а истовремено имају право да испитају усаглашеност норми садржаних у обичним законима са уставним нормама. Суд је обавезан да примењује законе како у случају када су ови у складу са уставом тако и када нису у складу са њим. У тој ситуацији испитивања уставности закона од стране суда губи смисао, овако или онако суд мора да примењује само обичне законе. У суштини ствари у том случају за правилно доношење судске пресуде није потребно чак ни само познавање устава.

Упркос томе што се понекад прихвата у нашој литератури²³), забрана испитивања усклађености закона са уставом садржана у чл. 62 Устава НРП, односи се подједнако на законе донете како пре ступања на снагу Устава тако и после његовог доношења. У случају када су предуставни закони у супротности са уставним нормама не може да се примењује принцип *lex posterior*, и то из простог разлога што је устав у односу на обичне законе увек *lex generalis*. У датом случају треба, значи, примењивати принцип интерпретације: *lex generalis non derogat specialis*. Принцип *lex posterior* могао би да се примени једино тада када сам устав то дозвољава, међутим у Уставу НРП не постоје било какве одредбе које дозвољавају тај принцип интерпретације.

У случају непостојања судске контроле уставности закона у питањима разматраним и решаваним на судовима, дакле у питањима која се највише односе на интересе и права грађана, у суштини ствари устав престаје да буде део у пракси примењеног правног система. Тим пре се то односи на питање грађана разматрана и решавана на нивоу административних органа. И тек у случају постојања с једне стране судске контроле

21) *Ibidem*, cc. 73-74.

22) Тако је разумео наведени пропис S. Rozmarin, Устав као основни закон... *op. cit.*, с. 185-188. На уопштеност таквог схватања поменутог прописа у нашој литератури указује и J. Stembrowicz, Надзор над усаглашеношћу закона са Уставом, Палестра 1979., бр. 2, с. 62.

23) S. Rozmarin, Устав као основни закон... *op. cit.*, с. 166-169 и 174-175; J. Zakrzewska, Уставни трибунал (...) у Италији, *op. cit.*, с. 11; A. Gwizdz, Главни правци развоја..., *op. cit.*, с. 255.

административних аката, а с друге пак судске контроле уставности закона, посебно у форми уставног судства као што је то случај у пракси само једне социјалистичке земље Југославије, правни систем — заједно и на челу са уставом као основним законом — може да се примењује на јединствен начин од стране свих државних органа у односу на устав коме су подређени и обавезни да га се придржавају. Јер и то је такође контрола не само са предметног становишта стручна, екстерна у односу на орган који примењује устав при доношењу закона, већ је то такође и контрола која у принципу елиминише или бар озбиљно ограничава саму могућност важења закона супротних са уставом. При њеној примени не интерпретирају се одредбе устава у светлу обичних закона, већ супротно томе и правилно, интерпретирање обичних закона врши се у светлу устава. Само у том случају може да испуњава своју основну улогу основног и важећег документа у држави, а захваљујући томе и своју друштвено-васпитну функцију.

Судске заштите уставности закона код нас нема, али проблем његове заштите постајао је и постоји. Био је разматран и покретан у нашој литератури. Били су дати такође и различити предлози решења тог проблема уз посебно указивање на неопходност успостављања форми унутарпарламентарне контроле као и далекосежније сугестије које су указивале на значај и потребу увођења судске контроле уставности закона. Треба схватити да је то био разлог (или бар један од разлога) што Уставна Комисија која је припремала уставне измене 1978. године није мимоишла то питање. Предложила је она ипак специфично и сувише контраверзно решење, а наиме да се у измењеном Уставу НРП прихвати веома... уопштена одредба о поверавању функције праћења усклађености закона са Уставом Државном Савету (члан 30 став 1 тач. 3). У вези са наведеном одредбом Државни Савет је 14. јула 1979. године донео одлуку о праћењу усклађености закона са Уставом као и одредбе опште обавезујуће интерпретације закона²⁴). Наведене одредбе Устава НРП и одлуке представљају тему мог реферата.

IV

Наведена одредба Устава НРП којом се Државном Савету поверава функција чувара уставности закона између осталог због своје лаконске форме може да изазове низ проблема у интерпретацији, али нека питања ипак није тешко усагласити. Пре свега неоспорно је то да функцију праћења усклађености закона са Уставом не третира као законски материјал. Другачије него на пример у случају врховног надзора на народним одборима, Државни Савет наведену функцију треба да врши примењујући уставну норму директно, а не тек кроз примену обичног закона. Не значи то да Сејм — исто као и у другим случајевима те врсте, не би могао ближе да дефинише како област наведене функције Државног Савета тако и начин извршења и то не само у форми закона већ такође и у форми

²⁴) У даљем току наведена одлука Друштвеног Савета називаће се јадноставно одлука Државног Савета без давања пуног назива.

одлуке. Значи то ипак, да та функција не мора да буде ближе законски дефинисана да би Државни Савет могао да је изврши. Свакако да доношење таквог закона као потребног може, *de lege lata* формулацију „Предмет захтева законско разматрање“²⁵⁾ да учини неоправданом. У закључку треба констатовати да онолико дуго колико Сејм не донесе одговарајући закон или одлуку, како област тако и начин извршавања поменуте функције зависиће од самог Државног Савета и само од њега.

Неоспорно је и то, што исто као и друге функције које врши Државни Савет, нарочито у погледу шефа државе, тако и функције надзора у погледу сагласности са Уставом, Државни Савет је могао то да врши без претходног доношења сопствене одлуке која би ближе дефинисала област и начин вршења те функције. И мада је Државни Савет након више од три године важења уставног прописа донео такву одлуку, то за вршење те функције, она није била неопходна; једноставно, могао је то да чини од случаја до случаја. Треба овде приметити да одлука од 14. јула 1976. године, као што показује њен увод, није донета „на основу“, већ „у вези с чланом 30 став 1 тач. 3 Устава“. Шта више, у односу на Државни Савет његова сопствена одлука не може да има правни значај осим што Државни Савет њом само и једино може да се на нешто обавезе, док правне норме садржане у њој могу да буду упућене искључиво другим државним органима.

Вредно би било шире погледати садржај наведене одлуке са тог аспекта, а наине на које се активности у одређеним фактичким ситуацијама обавезао Државни Савет у својој одлуци. И може да се констатује да тих обавеза нема много. У области надзора над усклађеношћу закона са Уставом Државни Савет са обавезује на:

- 1) разматрање одговарајућих информација државних органа који сnose посебну одговорност за стање закона као и, у случају потребе, обраћање генералним органима масовних друштвених организација ради достављања информација о томе да ли се закони примењују у складу са друштвеном свешћу о законским нормама (члан 2. став 2).
- 2) сигнализирање компетентним органима неусклађености аката нижег реда са законом или објашњавање начина примењивања законског прописа који није садржан у закону или других неправилности које се ипак не базирају на неусклађености закона са одређеним одредбама Устава, уколико, наравно, у току свог рада констатује такве чињенице (чл. 2 сл. 3);
- 3) доношење оцене усклађености пројекта закона са Уставом уколико у тој области добије предлог од Президијума Сејма или Председника Министарског Савета (чл. 3);
- 4) разматрање закључака по предмету несагласности правног прописа са одређеном одредбом Устава, уколико они потекну од Председника Министарског савета или по њиховом овлашћењу од Министра Правде, од Првог Председника Врховног Суда и Генералног Прокуратора као и од Централног Савеза Савеза Синдиката, организације жена, омладинских и

25) W. Sokolewicz, Устав ННР после измене из 1976. године., Варшава 1978., с. 111.

задружних организација и уколико ти закључци буду базирани на конкретним образложењима (Чл. 5 ст. 1 и 2);

5) доношење одговарајућих инструмената који треба да елиминишу супротности између закона и Устава, наравно у случају да се таква супротност утврди (Чл. 7);

6) утврђивање опште важеће интерпретације закона у случају неприхватања приговора на уставност закона, јер приговор се често неоправдано ставља због погрешног схватања прописа или погрешне њихове примене у пракси (чл. 8 сл. 1).

Лично сам уверен на ће све те обавезе Државни Савет да обавља стално и савесно. У сличним ситуацијама сваки ће правник ипак да постави питање а шта ће бити уколико се обавезе не извршавају. У датом случају то је очигледно реторичко питање.

Још мање су бројне у поменутој одлуци норме адресиране на друге органе одговорне за стање закона и законодавства. То је утолико прихватљивије, што обавезе тих органа у области примењивања Устава и закона као и евентуално аката нижег реда, произилазе управо из Устава и закона.

Веома је сложено питање самосталности функција надзора усаглашености закона са Уставом тј. да ли она може да се третира као функција која се извршава независно од функције утврђивања од стране Државног Савета опште обавезујуће интерпретације закона. У корист њене самосталности говори то што су у чл. 30 ст. 1 Устава обе те функције наведене у посебним тачкама, мада су у пројекту измене устава садржане биле у једној тачци. Али то је пре детаљ и то небитан. Уколико у корист тезе о самосталности поменуће функције не буду говодили мериторни разлози, онда аргумент који је овде наведен и који је у литератури подвучен није довољан²⁶).

Као неоспорну треба прихватити тезу да функција надзора сагласности закона са Уставом не може да се врши без тумачења и то како оног прописа на који се приговор о неуставности односи, тако и прописа Устава са којим је предметни пропис закона у супротности. Не може, наравно, да се замисли таква ситуација да је могуће оценити усалашеност једне одредбе закона са одредбом устава, без логичног тумачења оба та прописа. Тако је и у случају контроле уставности закона, што нас овде, обзиром на тему реферата, интересује. Настаје, дакле, питање, да ли у области у којој Државни Савет врши надзор над усклађеношћу закона са Уставом може он да испуњава ту функцију независно од функције утврђивања опште обавезујућег тумачења закона? Ово питање може и другачије да се формулише, а наиме, да ли тумачење прописа закона које је дао Државни Савет, на који је стављен приговор због неуставности, да ли то тумачење које је донето у току извршавања функције надзора над усклађеношћу закона са Уставом, може да има други карактер од тумачења опште обавезујућег? На ово питање могуће је и треба дати само негативан одговор. У закључку ипак, треба констатовати да, дајући оцену законског прописа са становишта његове уставности, Државни Савет мора да

26) Исто с. 111; S. Gebert, Надзор... *op. cit.*, с. 26.

врши тумачење тог прописа и да то тумачење мора да има карактер обавезујућег тумачења, како због карактера Државног Савета као врховног органа државне власти тако и због карактера закона као опште обавезујућег правног акта. Тесна веза обе наведене функције подвучена је у самој одлуци Државног Савета, наиме у њеном наслову и целом садржају, посебно пак у члану 6, став 1. којим се констатује да „смагтрајући да приговор на неуставност закона произилази из погрешног схватања прописа или његове практичне примене, Државни Савет утврђује опште обавезујуће тумачење закона”²⁷).

Не може да се предвиди да ће предлози за разматрање неусклађености неког прописа пре свега законског прописа који су покренути од наведених у члану 5, одлука Државног Савета државних органа и друштвених организација, бити чести. И то не само због тешкоћа обрађавања супротности закона са Уставом Народне Републике Пољске. Неки од наведених субјеката, који имају право иницирања или инспирисања делатности Државног Савета у области надзора сагласности закона са Уставом имају пуну могућност да прелиминарно спрече нарушавање Устава током припремања пројекта закона. Важније је ипак то што предлози који потичу од грађана долазе на оцену у исте оне организационо-правне коморе Уреда Министарског Савета, Министарства Правде, Сејма или Државног Савета које припремају пројекте закона са техничко-легислативног аспекта. Шта више, треба претпоставити да ће у случају предлога грађана бити примењен обично пропис члана 5 став 5. одлуке Државног Савета који предвиђа давање одговора на предлог грађана, између осталог и преко Канцеларије Државног Савета.

Када је реч о заштити уставности закона и значаја разматраних компетенција Државног Савета НПР, онда је ту основни проблем важности евентуалних одлука Државног Савета којима се ови или они законски прописи проглашавају супротним са Уставом. Свакако треба бити свестан тога да такве одлуке неће бити честе, уколико уопште било кад буде макар и једна донета. Треба ту имати у виду чињеницу да се Државни Савет искључиво састоји из посланика и да су у њему представљене све политичке и друштвене организације које улазе у састав Фронта Народног Јединства. Ради се ту ипак о правном проблему. У чл. 7 помнуте одлуке Државни Савет налаже у таквим случајевима доношење „одговарајућих инструмената чији је циљ уклањање утврђених супротности. Какви могу то да буду инструменти није познато. Једно је ипак сигурно да одлука која констатује супротност између законских прописа и прописа Устава није обавезујућа за Сејм и није укидала законске прописе за

27) Не може ту очигледно да се схвати чињеница да функција надзора над усаглашеношћу закона са Уставом обухвата право уопште, а не само закон (изузев самог устава што се само по себи разуме), док функција утврђивања опште обавезујућег тумачења обухвата само закон. Треба ипак приметити да се у наведеном пропису одлуке Државни Савет обавезује да утврди опште важеће тумачење закона у сваком случају када сматра да приговор на неуставност закона произилази из погрешног разумевања прописа или његове практичне примене, а не само тада када се ради о пропису закона.

које се утврдило да су у супротности са Уставом. У обзир би овде долазили само предлози пројеката обичних закона или предлози за одговарајуће промене прописа Устава као и евентуално доношење декрета са законском снагом. Доношење наведених правних аката доводило би до уклањања констатоване супротности између законског прописа и Устава. Али такве „одговарајуће“ превентивне инструменте Државни Савет је могао да примењује и раније пре измене Устава 1976. године, као што могу да их примењују у оквиру сопственог „надзора“ над уставношћу закона Министарски Савет и посланици као субјекти, који исто као и Државни Савет, имају право иницирања пројеката закона.

У закључку треба констатовати да у области заштите уставности закона, решења која су прихваћена код нас имају у суштини карактеристике унутарпарламентарне заштите, а самим тим и све њене одлике и недостатке. Не могу она да замене улогу уставних судова као независних и стручних органа.

др Феликс Сиemiенски

КОНТРОЛА УСТАВНОСТИ И ЗАКОНИТОСТИ ПОДЗАКОНСКИХ АКАТА И САМОУПРАВНИХ ОПШТИХ АКАТА

I

Уводне напомене

У праву СФРЈ правна средства за заштиту права странака постоје не само у управном поступку него и у управној судској поступку путем управног спора, а такође постоје и правна средства у уставној судској поступку за оцену уставности закона и уставности и законитости другог прописа или општег акта органа друштвено-политичке заједнице или самоуправног општег акта.

С разлогом се истиче да је уставно судска контрола уставности закона и контрола уставности и законитости осталих општих аката дошла у низу држава, а посебно у Француској, сто педесет година после управно судске контроле законитости управних аката, и тако се појавила као последњи степен пирамиде система заштите права грађана у правној држави. Стога ово гледиште исправно указује да је све до увођења контроле уставности закона „закон био суверен као апсолутни монарх, и могао се некажњено ослободити поштовања више норме“¹⁾.

У праву СФРЈ, пре увођења уставно судске контроле уставности закона и контроле уставности и законитости других прописа, општих аката органа друштвено-политичких заједница и самоуправних општих аката, постојала је контрола уставности и законитости републичких закона са савезним Уставом и савезним законима коју је вршио Президијум Народ

1) Jean Rivero, *Fin d'un absolutisme, Pouvoirs*, Paris 1980 № 13, str. 14-15.

не скупштине по Уставу од 1946. године. По савезном Уставу од 1953. године ова је контрола проширена и обухватала још и контролу републичких устава и савезних закона са савезним Уставом. У том међувремену није било никакве праксе у вези ове контроле²⁾.

Међутим, уставно судска контрола уведена је 1963. године. Тада је Уставом од 1963. године и Законом о Уставном суду од 1963. године установљен Уставни суд Југославије и шест уставних судова у републикама који су почели са радом 1964. године. Од 1972. године у СР Србији су установљена још два уставна суда и то један у Аутономној Покрајини Косово, а други у Аутономној Покрајини Војводини. Тако је у праву СФРЈ уведен потпуни систем заштите права грађана. Тиме се уједно допринело стварању целовитог система заштите права странака, јер би по природном току ствари, како је већ добро речено, морао престати апсолутизам закона који је, у свим друштвено-политичким системима, често ограничавао уставом прокламована права.³⁾ Нема сумње да би уставом прокламовано начело о сагласности свих норми, па и закона са уставом, морало путем уставно судских правних средстава и санкција добијати и све ефикаснију уставно судску заштиту која још у многим државама недостаје јер се остало на формалном прокламовању одређених уставних начела без организовања њихове ефикасне уставно судске заштите.

Стављено ми је у задатак да изложим систем контроле уставности и законитости подзаконских аката и самоуправних општинских аката у праву СФРЈ.

II

Подзаконски акти

Ради јаснијег прегледа који подзаконски акти постоје у праву СФРЈ прво ћу поменути ко све доноси ове опште акте, а после изложити систем контроле уставности и законитости свих подзаконских аката и самоуправних општинских аката.

1. Подзаконски акти које доноси Скупштина СФРЈ

На основу савезног Устава од 1974. године (чл. 287) Скупштина СФРЈ, као и скупштине република и аутономних покрајина, доноси не само законе, друштвени план, буџет и завршни рачун него и: деклараци-

2) Ратко Марковић, Покретање уставног спора о уставности нормативних аката, Савремена администрација, Београд, 1973, стр. 127-128.

3) J. Rivero, *op. cit.*, str. 15.

је,⁴⁾ резолуције,⁵⁾ препоруке⁶⁾ и одлуке.⁷⁾ Поред тога скупштине дају аутентична тумачења закона⁸⁾ и учествују у закључивању друштвеног договора када је то законом одређено или када то одлучи орговарајућа скупштина.⁹⁾ Најзад, и свако веће Скупштине СФРЈ може доносити закључке¹⁰⁾ и смернице.¹¹⁾

4) Према Пословнику Скупштине СФРЈ од 16. јануара 1975. (Службени лист СФРЈ, бр. 6/1975): „Декларацијом се изражава општи став Скупштине СФРЈ о питањима из области унутрашње и спољне политике“ (чл. 132).

5) „Резолуцијом се указује на стање, проблеме и потребе у одређеној области друштвеног живота и утврђује се политика коју треба спроводити у тој области и предвиђају мере за њено спровођење“ чл. 133 Пословника).

6) „Препоруком се указује на значај одређених питања која се односе на извршавање савезних закона, других прописа и општих аката или на развој самоуправљања и самоуправних односа у одређеној области“ (ст. 1, чл. 134 Пословника).

„Препоруком се изражава мишљење Скупштине СФРЈ у вези с усклађивањем самоуправних односа и развијањем међусобне сарадње организација удруженог рада и других самоуправних организација и заједница и других организација, усмеравањем делатности тих организација и заједница о питањима од заједничког интереса и подстицањем самоуправног споразумљања и друштвеног договарања“ (ст. 2, чл. 134 Пословника).

„Препоруком се предлажу мере које би организације удруженог рада и друге самоуправне организације и заједнице и друге организације и државни органи требало да предузму ради решавања тих питања у складу с њиховим задацима и интересима“ (ст. 3, чл. 134 Пословника).

7) „Одлука се доноси као акт вршења права и дужности Скупштине СФРЈ, као извршни пропис, или као акт регулисања унутрашње организације и односа у Скупштини СФРЈ“ (ст. 1, чл. 135 Пословника).

„Одлуком као актом вршења права и дужности Скупштине СФРЈ, већа скупштине СФРЈ, у оквиру свог делокруга, одлучују о избору односно именовању и разрешењу, о потврди одговарајућих аката самоуправних организација и заједница или о давању сагласности на такве акте, као и о другим правима и дужностима Скупштине СФРЈ када је то прописима одређено“ (ст. 2, чл. 135 Пословника).

„Одлука као извршни пропис је општи акт који се доноси ради извршавања и конкретизовања појединих одредаба закона, ако је то предвиђено савезним законом“ (ст. 3, чл. 135 Пословника).

„Одлуку као извршни пропис може доносити и Административна комисија (ст. 4, чл. 135 Пословника).

„Одлуке којима се уређује: унутрашња организација, рад и односи у области заједничког рада већа и рада заједничких радних тела већа доносе оба већа равноправно. Већа Скупштине СФРЈ равноправно доносе и одлуке о организацији и раду служби Скупштине СФРЈ“ (ст. 5, чл. 135 Пословника).

„Одлуке којима уређују своју унутрашњу организацију, рад и односе у већима Скупштине СФРЈ, доноси свако веће самостално, а радна тела већа, ако су за то овлашћена Пословником о раду већа“ (ст. 6, чл. 135 Пословника).

8) Према Пословнику Скупштине СФРЈ „аутентично тумачење савезног закона даје веће Скупштине СФРЈ које је донело савезни закон“ (ст. 6, чл. 131).

9) „Скупштина СФРЈ учествује у закључивању друштвеног договора када је то законом одређено или када то одреди веће скупштине СФРЈ у чији делокруг спада питање које је предмет друштвеног договора“ (ст. 1, чл. 137 Пословника).

10) „Свако веће Скупштине СФРЈ може, у оквиру свог делокруга, доносити закључке о свом раду и раду радног тела које је образовало, као и о раду служби Скупштине СФРЈ за потребе већа и његових радних тела“ (ст. 1, чл. 136 Пословника).

„Већа могу, у оквиру свог делокруга, закључком утврђивати и обавезе Савезног извршног већа и савезних органа управе и савезних организација у погледу припремања предлога акта или вршења других послова из њиховог делокруга“ (ст. 2, чл. 136 Пословника).

11) „Већа могу, у оквиру свог делокруга, закључком утврђивати обавезе Савезног извршног већа и савезних органа управе и савезних организација и давати им смернице у вези с извршавањем савезних закона, других прописа и општих аката и усмеравањем рада тих органа“ (ст. 3, чл. 136 Пословника).

2. Подзаконски акти које доноси Председништво СФРЈ

Према савезном Уставу Председништво СФРЈ „за време ратног стања или у случају непосредне ратне опасности, доноси уредбе са законском снагом о питањима из надлежности Скупштине СФРЈ. Председништво СФРЈ подноси ове уредбе на потврду Скупштини СФРЈ чим она буде у могућности да се састане” (ст. 1, чл. 317).

Овај члан Устава даље прописује да се „уредбом са законском снагом, донесеном за време ратног стања, могу... изузетно док то стање траје и ако то захтевају интереси одбране земље обуставити поједине одредбе... Устава које се односе на доношење закона, других прописа и општих аката и предузимање мера од стране савезних органа на основу сагласности надлежних органа република и аутономних покрајина, на поједине слободе, права и дужности човека и грађанина и права самоуправних организација и заједница, или на састав и овлашћење извршних и управних органа” (ст. 2, чл. 317).

3. Подзаконски акти које доноси Савезно извршно веће

Према савезном Уставу Савезно извршно веће „доноси уредбе,¹²⁾ одлуке¹³⁾ и друге прописе за извршење савезних закона и других прописа и општих аката Скупштине СФРЈ” (т. 5 чл. 347).

Савезно извршно веће доноси још и упутства,¹⁴⁾ решења,¹⁵⁾ опште смернице¹⁶⁾ и закључке.¹⁷⁾

Ваља имати у виду да је по савезном Уставу прописано да Савезно извршно веће некад доноси прописе за извршење закона и других општих аката које доноси Веће република и покрајина на основу сагласности надлежних републичких и покрајинских органа. То је случај кад је за доношење прописа о извршењу тих закона и општих аката у тим законима

12) Према Пословнику Савезног извршног већа (Службени лист СФРЈ, бр. 31/1979). „Уредбом Веће уређује одређена питања ради извршавања савезних закона и других прописа и општих аката Скупштине СФРЈ, ратификује међународне уговоре чије ратификовање не спада у надлежност Скупштине СФРЈ, утврђује Општа начела за унутрашњу организацију савезних органа управе и савезних организација и уређује друге односе” (чл. 239).

13) „Одлуком Веће ближе разрађује поједине одредбе савезних закона и других прописа и општих аката Скупштине СФРЈ” (чл. 240 Пословника СИБ-а).

14) „Упутством Веће прописује начин рада и поступања савезних органа управе и савезних организација, организација удруженог рада и других самоуправних организација и заједница у извршавању појединих одредаба савезних закона и других прописа и општих аката Скупштине СФРЈ и прописа Већа” (чл. 241 Пословника СИБ-а).

15) „Решењем, као општим актом, Веће уређује одређена питања када о тим питањима не одлучује другим општим актом” (ст. 1, чл. 242 Пословника СИБ-а).

16) „Општом смерницом Веће утврђује начелне ставове у погледу остваривања политике Скупштине СФРЈ и извршавања савезних закона и других прописа и општих аката” (ст. 4, чл. 242 Пословника СИБ-а).

17) „Закључком Веће уређује одређена питања унутрашње организације и односа у Већу, одређује задатке и оквире рада стручних и других служби, заузима ставове о питањима која разматра и уређује друга питања ако овим Пословником није одређено да та питања регулише другим актом” (ст. 5, члан 242 Пословника СИБ-а).

ма и општим актима предвиђено усаглашавање ставова (члан 355). Ово се усаглашавање ставова са надлежним републичким и покрајинским органима обезбеђује преко међурепубличких комитета и на седницама Савезног извршног већа (чл. 266 Закона о основама система државне управе и о Савезном извршном већу и савезним органима управе од 28. априла 1978. године („Службени лист СФРЈ”, број 23/78).

Међутим, уколико Савезно извршно веће „са надлежним републичким и покрајинским органима не постигне сагласност о предлогу прописа за извршење закона и другог општег акта за чије је доношење надлежно, оно ће Председништву СФРЈ предложити да се донесе пропис о привременим мерама” ако сматра да су се стекли који од услова које савезни Устав изричито прописује за доношење прописа о привременим мерама (ст. 1, члан 356 Устава СФРЈ).

4. *Подзаконски акти које доносе функционери који руководе одговарајућим органима управе*

Поред напред наведених општих аката овлашћени су да доносе ове акте и функционери који руководе одговарајућим органима управе. Тако, на пример, по савезном Уставу „функционери који руководе савезним органима управе и савезним организацијама могу доносити правилнике,¹⁸⁾ наредбе¹⁹⁾ и упуства²⁰⁾ за извршавање савезних закона, других прописа и општих аката Скупштине СФРЈ и прописа Савезног извршног већа ако су за то овлашћени тим прописима, односно актима” (члан 365).

5. *Подзаконски акти које доносе скупштине општина*

Скупштине општина доносе статут општине као највиши и основни правни акт општине.²¹⁾ Поред статута скупштина општина доноси и одлуке, решења, закључке и преполуке.²²⁾

18) По Закону о основама система државне управе и о Савезном извршном већу и о савезним органима управе (Сл. лист СФРЈ, бр. 23/78): „Правилником се разрађују поједине одредбе савезних закона, других прописа и општих аката Скупштине СФРЈ и прописа Савезног извршног већа ради њиховог извршавања” (ст. 1, чл. 256).

19) „Наредбом се, ради извршавања појединих одредаба савезних закона, других прописа и општих аката Скупштине СФРЈ и прописа Савезног извршног већа, наређује или забрањује поступање у одређеном случају који има општи значај” (ст. 2, чл. 256 Закона о основама система државне управе. . .).

20) „Упутством се прописује начин рада и извршавања послова органа управе, организација удруженог рада и других самоуправних организација и заједница, друштвених организација, удружења грађана у извршавању појединих одредаба савезних закона, других прописа и општих аката Скупштине СФРЈ и прописа Савезног извршног већа” (ст. 3, чл. 256 Закона о основама система државне управе. . .).

21) Чл. 117. Устава СФРЈ.

22) Др Миодраг Зечевић, Процес стварања општих аката, Привредни преглед, Београд, 1978, стр. 88-91; Др Никола Стјепановић, Управно право у СФРЈ, Привредни преглед, Београд 1978, стр. 63-64.

6. Подзаконски акти које доносе извршни органи друштвено-политичких заједница

Извршни органи скупштина друштвено-политичких заједница (извршно веће скупштине општине или извршни савет скупштине општине), на основу овлашћења која се утврђују у појединим законима и статутом општине, доносе: наредбе, упутства, решења, програме, планове и закључке.²³⁾

7. Самоуправни општи акти

Поред напред наведених општих аката постоје у праву СФРЈ још и самоуправни општи акти (чл. 404 Устава СФРЈ) и то друштвени договори²⁴⁾ и самоуправни споразуми²⁵⁾ а такође и статути, правилници, одлуке

23) Према Одлуци о извршном савету Скупштине града Београда од 5. априла 1979. (чл. 6) Савет је овлашћен да доноси и опште акте. Тако на пример према Пословнику о раду Извршног савета Скупштине града Београда од 16. јула 1979. године:

„Наредбом Савет регулише поједина питања од општег значаја за извршавање прописа и других општих аката Скупштине и уређује друга питања у складу са Статутом и овлашћењима Скупштине“ (ст. 2, чл. 113).

„Упутством Савет прописује начин поступања органа управе и других органа, организација и заједница у спровођењу прописа и других општих аката Скупштине, у складу са овлашћењима утврђеним тим општим актом“ (ст. 3, чл. 113).

„Решењем Савет врши постављање и разрешавање од дужности функционера, у складу са овлашћењима утврђеним прописима Скупштине, одлучује о другим конкретним питањима и даје сагласност на општа акта самоуправних организација и заједница, градских органа управе, градских управних организација и стручних служби скупштине“ (ст. 4, чл. 113).

„Програмима и плановима Савет утврђује мере и активности за спровођење политике и извршавања закона, прописа и аката Скупштине“ (ст. 5, чл. 113).

„Закључком Савет одлучује о одређеним питањима унутрашње организације и односа у Савету, утврђује начелне ставове и опште смернице за рад градских органа управе, одређује поједине задатке градских органа управе и стручних служби Скупштине и заузима ставове о другим питањима из своје надлежности о којима не одлучује другим актом“ (ст. 6, чл. 113).

24) Полазећи од савезног Устава (члан 120-128) Закон о удруженом раду од 25. новембра 1976. (Службени лист СФРЈ, бр. 53/1976), прописао је: „Друштвеним договором обезбеђује се и усклађује самоуправно уређивање друштвено-економских и другог односа од ширег заједничког интереса за учеснике договора или од општег друштвеног интереса, а нарочито у областима планирања, цена, распоређивања дохотка и расподеле средстава за личне дохотке и за заједничку потрошњу радника, међународне размене, политичке запошљавања у Југославији и у иностранству и заштите и унапређивања човекове средине“ (ст. 1, чл. 579).

„Друштвени договор закључују органи друштвено-политичке заједнице и заинтересоване организације удруженог рада, коморе и друга општа удружења, самоуправне интересне заједнице, месне заједнице, друге самоуправне организације и заједнице, синдикати и друге друштвено-политичке организације и друштвене организације“ (ст. чл. 579).

25) Савезним Уставом (члан 121) дати су основи самоуправног споразума. Према Закону о удруженом раду „самоуправним споразумом уређују се и усклађују друштвено-економски и други самоуправни односи и интереси у друштвеној репродукцији и у другим облицима остваривања друштвено-економског положаја радника и других радних људи и њихових самоуправних организација...“ (ст. 1, чл. 586).

„Самоуправни споразум међусобно закључују радници у основној организацији, односно радној заједници, организацији удруженог рада, банке и друге финансијске организације, заједнице осигурања имовине и липа, самоуправне интересне заједнице и друге самоуправне организације и заједнице, привредне коморе и друга општа удружења самоуправних организација и заједница и синдикати“ (ст. 2, чл. 586).

Учесници у самоуправном споразуму могу, под одређеним условима, бити и друге друштвено-политичке организације (ст. 3, чл. 586), друштвено-политичке заједнице и њихови органи и организације (ст. 3, чл. 586), а „може бити учесник и радник човек који обавља пољопривредну, занатску или другу делатност, односно радни човек који самостално у виду занимања обавља професионалну делатност... кад он удружује свој рад и средства са радом радника и средствима друштвене репродукције у основној организацији, односно кад удружује свој рад и средства у земљорадничку задругу или у други облик удруживања рада и средстава“ (ст. 5, чл. 586).

којима се на општи начин уређују одређена питања, пословници и др. (чл. 609 Закона о удруженом раду од 25. новембра 1976. — Службени лист СФРЈ, бр. 53 од 3. децембра 1976).

Сви ови самоуправни општи акти подлежу оцени уставности и законитости од стране надлежне скупштине друштвено-политичке заједнице и надлежног уставног суда односно надлежног суда удруженог рада.

III

Облици контроле уставности и законитости подзаконских аката у праву СФРЈ

1. С разлогом се истиче да се правна средства за заштиту уставности и законитости подзаконских аката могу поделити на превентивна и репресивна правна средства. Превентивна средства могу се применити у поступку доношења општег акта када надлежни орган оцењује не само његову сагласност са уставом и законом него и целисходност и оправданост његовог доношења.²⁶⁾

У овом приказу контроле уставности и законитости подзаконских аката у праву СФРЈ биће посвећена пажња репресивним средствима за заштиту уставности и законитости подзаконских аката и самоуправних општих аката.

2. Према Уставу СФРЈ „сви закони други прописи и општи акти органа друштвено-политичких заједница, као и самоуправни општи акти организација удруженог рада и других самоуправних организација и заједница, морају бити у сагласности са Уставом СФРЈ”, (став 2, члан 206). Поред тога „сви прописи и други општи акти савезних органа морају бити у сагласности са савезним законом” (ст. 1, чл. 207).

Савезни Устав посебно истиче да „републички и покрајински закон и други прописи и општи акти органа друштвено-политичких заједница као и самоуправни општи акти не могу бити у супротности са савезним законом” (ст. 2. чл. 207).

„Ако је републички, односно покрајински закон у супротности са савезним законом примениће се, привремено, до одлуке уставног суда, републички односно покрајински закон, а ако су за извршавање савезног закона одговорни савезни органи — савезни закон” (ст. 3, члан 207).

Посебно су сви органи дужни да пазе да ли су општи акти које морају да примењују сагласни са уставом односно у супротности са законом. Стога савезни Устав прописује: „Ако орган који одлучује у појединачним стварима сматра да закон, други пропис или општи акт или самоуправни општи акт није у сагласности са савезним законом, односно да је у супротности са савезним законом, дужан је да покрене поступак пред уставним судом” (ст. 4, члан 207).

По уставима република подзаконски акти као и самоуправни општи акти такође морају бити у сагласности са уставом републике. Тако на пример прописује и Устав СР Србије (чл. 227).

Међутим, с обзиром да Република Србија има две аутономне покрајине, Устав СР Србије је утврдио однос подзаконских аката и самоуправ-

26) Др М. Зечвић, *op. cit.*, стр. 216.

ним општих аката и стога прописао: „Покрајински закони и други прописи и општи акти органа друштвено-политичких заједница, као и самоуправни општи акти организација удруженог рада и других самоуправних организација и заједница у покрајини морају бити у сагласности са републичким законом, односно другим републичким прописом, који се примењује на целој територији Републике” (ст. 1, чл. 228).

С друге стране „Прописи и други општи акти органа других друштвено-политичких заједница, као и самоуправни општи акти организација удруженог рада и других самоуправних организација и заједница у Републици морају бити у сагласности са републичким законом и другим републичким прописом” (ст. 2, чл. 228).

С обзиром да је начелно утврђен овај однос сагласности покрајинских подзаконских аката и самоуправних општих аката са републичким законом, Устав СР Србије је такође прописао какве су последице уколико нема те сагласности па је стога утврдио:

„Ако покрајински закон или други пропис или општи акт органа друштвено-политичке заједнице, као и самоуправни општи акт организације удруженог рада и друге самоуправне организације и заједнице, у покрајини није у сагласности са републичким законом који се примењује на целој територији Републике, примењиваће се, до одлуке Уставног суда Србије, републички закон” (ст. 1, чл. 229).

„Ако пропис или други општи акт органа друштвено-политичке заједнице, као и самоуправни општи акт организације удруженог рада и друге самоуправне организације и заједнице, у Републици није у сагласности са републичким законом, примењиваће се до одлуке Уставног суда Србије, републички закон” (ста 2, чл. 229).

„Ако орган који одлучује у појединачним стварима сматра да пропис или други општи акт или самоуправни општи акт, није у сагласности са републичким законом, дужан је да покрене поступак пред Уставним судом Србије” (ст. 3, чл. 229).

3. Контрола уставности и законитости подзаконских аката које доноси Скупштина СФРЈ

Напред су наведени подзаконски односно општи акти које доноси Скупштина СФРЈ (II-1). Очеvidно је да су сви тамо наведени акти више политички акти којим Савезна скупштина, а такође и одговарајуће скупштине република и аутономних покрајина, утврђују политику коју треба спроводити у одређеној области а неки од ових општих аката утврђују политику при спровођењу закона, других прописа и општих акта. Међутим, и закони и остали општи акти су свакако и политички акти. С обзиром да у праву СФРЈ постоји контрола уставности и законитости свих аката, логично би било, да би и напред наведени општи акти које доноси одговарајућа скупштина, посебно кад одређују политику спровођења закона, других прописа и општих аката, морали бити сагласни са уставом и законима као што и закони и остали општи акти морају бити сагласни са

уставом. Међутим, у југословенској правној литератури преовлађује мишљење да ови општи акти које доносе одговарајуће скупштине не подлежу уставно-судској контроли јер немају „класичне правне елементе” па су више „морално-политички акти”²⁷⁾ и немају обавезну правну снагу.²⁸⁾ У пракси није било примера да је вршена уставно судска контрола ових општих аката које доноси Скупштина СФРЈ.

4. Контрола уставности и законитости уредаба са законском снагом

С обзиром да ове уредбе са законском снагом Председништво СФРЈ може доносити само изузетно за време ратног стања или у случају непосредне ратне опасности, нема никакве праксе у вези са овим уредбама у нашем праву, али ваља уочити да је Устав СФРЈ сузико овлашћења за доношење ових уредаба са законском снагом јер се могу доносити само у Уставом изричито одређеним условима. Изузетна овлашћења у времену криза нису непозната у упоредном праву. Напротив, у неким државама су ова овлашћења веома широка, па се стога истиче, да су некад ова изузетна овлашћења „у сталној примени, тако да опште право постаје изузетак”.²⁹⁾ Ово исто гледиште стога закључује: ако се каже да изузетне околности са изузетним овлашћењима, уствари доприносе „јачању државе и слабљењу права, то није речено да би их требало осудити као битно перверзне. Не осуђују се природне непогоде, а има и спасоносних криза. Међутим, потребно је позивати на опрезност од једне обмане: оне, која под изговором насталих криза излаже руглу слободе, у име неопходне потребе”.³⁰⁾

Према Уставу СФРЈ ове уредбе са законском снагом морају се поднети Скупштини СФРЈ на потврду чим она буде у могућности да се састане. То би била политичка контрола највишег органа. Међутим, логично би било да у праву СФРЈ и ове уредбе са законском снагом подлежу уставно судској контроли односно оцени уставности као што подлежу и закони, други прописи и општи акти.

У упоредном праву, а посебно у француском управном праву постоји теорија изузетних овлашћења која је конструисана судском праксом Државног савета, према којој извесне одлуке управе које би у нормалним ситуацијама биле незаконите могу, под извесним околностима, постати законите, јер се појављују као неопходне за обезбеђење јавног реда и не сметане делатности јавних служби.³¹⁾ Посебно се истиче да су ова изу-

27) Др Јован Борђевић, Нови уставни систем, Београд 1964, стр. 849, 307.

28) Јосип Глобевник, Општи акти општина и њихов однос према општим актима друштвено-политичких заједница (Реферат за саветовање подела нормативне функције између органа различитих политичко-територијалних јединица) Институт за упоредно право, Београд, 1966 стр. 99; Др Ратко Марковић, Покретање уставног спора о уставности нормативних аката, Савремена администрација, Београд 1973, стр. 137-138.

29) Guy Braibant, L'Etat face aux crises, Pouvoirs, Paris, 1979, No 10, str. 8.

30) G. Braibant, op. cit., стр. 9

31) André de Laubadère, Traité élémentaire de droit administratif, T.I.L.G.D.J. Paris, 1963, стр. 220 №405.

зетна овлашћења подвргнута судској контроли. Суд, поред осталог, проверава да ли су стварно постојали услови за примену изузетних овлашћење.³²⁾ Такође се истиче да суд проверава да ли је орган који је применно изузетна овлашћења за постизање одређеног циља био у апсолутној немогућности да делује као у нормалним околностима. Поред тога се указује да све мере предузете у изузетним околностима морају бити у непоследној вези са циљем који се жели да постигне тим изузетним овлашћењима.³³⁾

Можда је интересантно поменути да је Жорж Клемансо, још док није и сам примењивао изузетна овлашћења, и када је, како је једном рекао, био са друге стране барикаде, изјавио да изузетне мере „служе само да узнемире духове, да појачају мржњу незадовољника и непотребно воде супротно од циља који је предвиђен“.³⁴⁾

5. Контрола Скупштине СФРЈ о уставности и законитости прописа које доноси Савезно извршно веће

Према савезном Уставу „надлежно веће Скупштине СФРЈ може укинути или поништити пропис Савезног извршног већа који је у супротности са овим Уставом, савезним законом, другим прописом или општим актом који је оно донело“ (ст. 1, чл. 361).

Ова одговарајућа овлашћења имају и скупштине република и аутономних покрајина. Тако, на пример, по Уставу СР Србије „скупштина друштвено-политичке заједнице може укинути или поништити противустанован или незаконит пропис или други општи акт свог извршног и управног органа (ст. 1, чл. 231).

6. Контрола Председништва СФРЈ о уставности прописа Савезног извршног већа

Према савезном Уставу „Председништво СФРЈ има право да прописе Савезног извршног већа од општег политичког значаја, пре њиховог објављивања, *задржи од извршења*“ (ст. 3, чл. 320).

Уколико дође до овог задржавања од извршења, Председништво СФРЈ „изнеће спорно питање пред надлежно веће Скупштине СФРЈ ради доношења одлуке“ (ст. 4, чл. 320 и ст. 2, чл. 361). У том случају Савезно извршно веће ће „размотрити спорни пропис и одмах ће о овом ставу обавестити Председништво СФРЈ, а по потреби, и веће Скупштине СФРЈ

32) A. Laubadère, op. cit., стр. 224, № 411.

33) J. Auby — R. Drago, *Traité de contentieux administratif*, T. III, L.G.D.J. Paris, 1962, № 1136, стр. 8—9.

34) F. Burdeau — M. Quesnet, *de l'inefficacité des pouvoirs de crise en France de la Révolution à Vichy, Pouvoirs*, Paris, 1979, № 10, стр. 15.

пред које је Председништво СФРЈ изнело спорно питање ради доношења одлуке" (чл. 261 Закона о основама система државне управе и о Савезном извршном већу и савезним органима управе).

7. Контрола Савезног извршног већа о уставности подзаконских аката извршних већа скупштина република и извршних већа скупштина аутономних покрајина

Устав СФРЈ од 1974. године нема више одредбе о овлашћењу Савезног и републичких извршних већа о „обустави извршења прописа или другог општег акта републичког извршног већа који је у супротности са Уставом Југославије или савезним законом" (ст. 1, чл. 151 Устава СФРЈ од 1963. године). Исти овај члан Устава од 1963. давао је ово овлашћење и републичким извршним већима да могу обуставити извршење прописа или другог општег акта општинске скупштине или неког њиховог органа који је у супротности са уставом или законом" (ст. 2, чл. 151).

С разлогом се истиче да је изостављање овог овлашћења Савезног извршног већа о праву да обустави извршење прописа и општих републичких и покрајинских извршних већа резултат нових односа у федерацији,³⁵ с обзиром да су републике и покрајине добиле широка нормативна овлашћења.

Међутим, ово овлашћење о обустави наведених општих аката имају и сада извршна већа република и покрајина.³⁶ Тако, на пример, по Уставу СР Србије од 1974. године „Извршно веће Скупштине СР Србије има право да, до одлуке Уставног суда Србије, обустави извршење прописа и другог општег акта општинског органа који није у сагласности с овим Уставом или републичким законом" (ст. 1, члан 230).

„Извршно веће Скупштине СР Србије може предложити Уставном суду Србије да обустави извршење прописа или другог општег акта Извршног већа скупштине аутономне покрајине или покрајинског органа управе који није у сагласности с Уставом СР Србије или републичким законом који се примењује на целој територији Републике" (ст. 2, чл. 230).

По Уставу СР Србије одговарајућа овлашћења о праву на обуставу извршења општих аката имају и извршна већа скупштина аутономних покрајина (ст. 3, чл. 230).

Поред тога, према Закону о основама система државне управе и о Савезном извршном већу и о савезним органима управе „Извршно веће скупштине републике, односно извршно веће скупштине аутономне покрајине, може пред Савезним извршним већем покренути питање извршавања савезног закона, другог прописа или општег акта које је донело Веће република и покрајина Скупштине СФРЈ, ако сматра да савезни ор-

³⁵ Др Гашио Мијановић, Инструменти за отклањање међусобне несавласности општих аката и њихове корелације у уставном систему СФРЈ, Годишњак Правног факултета у Сарајеву XXII, 1974, стр. 199.

³⁶ Др Г. Мијановић, *op. cit.*, стр. 199—200.

ган управе или савезна организација не извршава тај закон, други пропис или општи акт или да га не извршава сагласно утврђеној политици” (чл. 267).

8. Контрола Савезног извршног већа и извршних већа скупштина и покрајина о уставности и законитости подзаконских аката које доносе органи управе

Према савезном Уставу Савезно извршно веће „врши надзор над радом савезних органа управе и укида прописе савезних органа управе који су у супротности са савезним законом, другим прописом или општим актом Скупштине СФРЈ или прописом који је оно донело ради спровођења савезног закона, другог прописа или општег акта, а може, под условима утврђеним савезним законом, поништити прописе тих органа” (ст. 9, чл. 347).

Према Закону о основама система државне управе и о Савезном извршном већу и савезним органима управе, Савезно извршно веће као и извршни органи скупштина република и аутономних покрајина врше надзор над радом органа управе и укидају „прописе органа управе који су у супротности са законом, другим прописом и општим актом скупштине или прописом извршног органа донесеним ради извршавања закона, другог прописа, односно општег акта скупштине, ако је за то овлашћен законом, у складу са уставом” (ст. 1, чл. 22).

По истом овом закону, Савезно извршно веће, као и извршни органи република и покрајина „под условима утврђеним законом, у складу са уставом” могу „поништити такве прописе органа управе” (ст. 2, чл. 22).

9. Контрола уставности и законитости самоуправних опшних аката

Уводне напомене

Као што је већ речено Устав СФРЈ је прописао да самоуправни општи акти морају бити у сагласности са Уставом СФРЈ (ст. 2, чл. 206).

Међутим, Закон о удруженом раду (Службени лист СФРЈ бр. 53 од 3. децембра 1976) такође то прописује али са једном допуном тако да по овом закону „самоуправни општи акти морају бити у сагласности са уставом, а не могу бити у супротности са законом и начелима морала социјалистичког самоуправног друштва” (чл. 575).

Поред тога, овај Закон још прописује: „самоуправни споразум, односно поједини његов део ништав је ако није у сагласности са уставом или ако је супротан закону или начелима морала социјалистичког самоуправног друштва” (ст. 1, чл. 598).

Према Закону о удруженом раду „Статут организација удруженог рада и друге самоуправне организације и заједнице не може бити у супротности са самоуправним споразумом о удруживању, а други њихови

самоуправни општи акти морају бити у сагласности са статутом" (ст 1, чл. 612).

Закон о удруженом раду такође прописује да одредбе других самоуправних општих аката које су у супротности са самоуправним споразумом о удруживању и статутом не могу се примењивати" (ст. 2, чл. 612).

10. Контрола скупштина друштвено-политичких заједница о уставности и законитости самоуправних општих аката

По Закону о удруженом раду: „Скупштина друштвено-политичке заједнице може, у складу са законом, *обуставити* од извршења одлуку, други акт и радњу организације удруженог рада којом се повређују самоуправна права радника и друштвена својина" (ст. 1, чл. 644).

По истом Закону о удруженом раду: „Ако је скупштина општине обуставила од извршења самоуправни општи акт односно одлуку радничког савета или другог органа организације удруженог рада, за који сматра да није у складу са уставом, односно да је супротна закону, дужна је да у року од осам дана од дана доношења решења о обустави *покрене пред уставним судом поступак за оцењивање уставности односно законитости обустављеног акта*" (ст. 2, чл. 64).

Уколико скупштина општине обустави од извршења самоуправни општи акт јер сматра да није у сагласности са другим самоуправним општим актом са којим је морао бити у сагласности, скупштина општине у овом случају не обраћа се више уставном суду него је дужна да „у року од осам дана од доношења решења о обустави покрене пред судом удруженог рада поступак за оцену сагласности" (ст. 3, чл. 644).

Ако скупштина општине у напред наведеним роковима не покрене поступак пред надлежним судом „решење о обустави престаје да важи и самоуправни општи акт који је обустављен може се примењивати" (ст. 4, чл. 644 Закона о удруженом раду).

Одговарајуће одредбе о овој обустави од извршења самоуправног општег акта од стране скупштине општине постоје и у уставима република и покрајина. Тако на пример према Уставу СР Србије, уколико скупштина општине не обустави извршење самоуправног општег акта који није у сагласности са уставом или републичким законом, „то ће учинити Извршно веће Скупштине СР Србије, односно извршно веће скупштине аутономне покрајине" (ст. 4, чл. 230).

IV

Уставно судска контрола подзаконских аката и самоуправних општих аката

Уводне напомене

У свакој држави, а посебно у федеративно уређеној држави, неопходно је јачати систем судске заштите права странака. Поготово је то

неопходно у самоуправном друштву у коме су не само одговарајуће скупштинске друштвено-политичких заједница и остали органи овлашћени за доношење нормативних аката него су и организације удруженог рада и самоуправне организације и заједнице овлашћене да доносе самоуправне опште акте. Из тога јасно следи да мора постојати и све више јачати све ефикаснија судска контрола и то не само управно судска контрола законитости путем управног спора него и уставно судска контрола за оцену сагласности закона са уставом и оцену уставности и законитости свих подзаконских аката и самоуправних општинских аката.

1. Надлежност Уставног суда Југославије

Према Уставу СФРЈ „Уставни суд Југославије:

1. одлучује о сагласности закона са Уставом СФРЈ;
2. одлучује да ли је републички, односно покрајински закон, у супротности са савезним законом;
3. одлучује о сагласности прописа и других општинских аката савезних органа са Уставом СФРЈ и савезним законом;
4. одлучује да ли су прописи и општи акти органа друштвено-политичких заједница и самоуправни општи акти у сагласности са Уставом СФРЈ, односно у супротности са савезним законом за чије су извршење одговорни савезни органи; (чл. 375).

Уставни суд, поред осталог, „може оцењивати уставност закона и уставност и законитост прописа и општинских аката органа друштвено-политичких заједница и самоуправних општинских аката који су престали да важе, ако од престанка важења до покретања поступка није протекло више од једне године” (ст. 2, чл. 375).

Према Уставу СФРЈ: Ако је покренут поступак за оцењивање уставности и законитости подзаконских актата или самоуправних аката „за који се тврди да је истовремено противан Уставу СФРЈ или савезном закону и републичком уставу, односно покрајинском закону, оцену уставности и законитости врши републички, односно покрајински уставни суд, оцењујући само сагласност тог прописа или општег акта са републичким уставом, односно покрајинским законом и савезним законом за чије су извршавање одговорни органи у републикама и аутономним покрајинама” (ст. 1, чл. 389).

Међутим, уколико републички или покрајински уставни суд оцени да је подзаконски акт сагласан са републичким односно покрајинским уставом, односно „савезним законом за чије извршавање су одговорни органи у републикама и аутономним покрајинама, доставиће предмет Уставном суду Југославије ради оцењивања сагласности прописа или општег акта са Уставом СФРЈ, односно ради оцењивања да ли је пропис или општи акт у супротности са савезним законом за чије извршавање су одговорни савезни органи” (ст. 2, чл. 389).

2. Надлежност уставних судова република и аутономних покрајина

Уставни судови република оцењују да ли су републички закони и други прописи и општи акти органа друштвено-политичких заједница, као и самоуправни општи акти сагласни са уставом републике. Устав СР Србије посебно прописује да Уставни суд Србије одлучује о сагласности републичког закона с Уставом СР Србије „осим закона који се донесе сагласношћу Скупштине Србије и скупштина аутономних покрајина” (ст. 1, чл. 401).

У СР Србији Уставни суд оцењује и да ли су „покрајински закони и други прописи и општи акти органа друштвено-политичких заједница, као и самоуправни општи акти организација удруженог рада и других самоуправних организација и заједница у покрајини сагласни су републичким законом, односно другим републичким прописом који се примењује на целој територији Републике” (ст. 1, чл. 228 Устава СР Србије).

Устави аутономних покрајина ближе су утврдили надлежност уставних судова покрајина. Тако, на пример, према Уставу Социјалистичке аутономне Покрајине Косова, Покрајински суд Косова:

1. одлучује о сагласности покрајинског закона са Уставом САП Косова;

2. одлучује о сагласности статута општина са Уставом САП Косова и покрајинским законом;

3. одлучује о сагласности прописа и других општих аката државних органа, организација удруженог рада и других самоуправних организација и заједница са Уставом САП Косова, покрајинским законом и другим покрајинским прописима, републичким законом којим се договорно уређују односи за целу територију Републике, као и о томе да ли су ти акти у супротности са савезним законом за чије су извршавање одговорни органи у покрајини;

4. одлучује о сагласности прописа покрајинских органа донетих за извршавање републичких закона који се примењују на целој територији Републике — са тим законима (чл. 372).

3. Овлашћени предлагачи за покретање поступка за оцењивање уставности и законитости подзаконских аката и самоуправних општих аката

Према Уставу СФРЈ поступак за оцењивање уставности и законитости закона, подзаконских аката и самоуправних општих аката пред уставним судом могу покренути овлашћени предлагачи и то:

„1. Скупштина СФРЈ, републичка скупштина, покрајинска скупштина или скупштина друге друштвено-политичке заједнице;

2. Председништво СФРЈ, председништво републике и председништво аутономне покрајине;

3. Савезно извршно веће, републичко извршно веће или покрајинско извршно веће, осим за оцењивање уставности и законитости прописа које доноси скупштина одговарајуће друштвено-политичке заједнице;

4. републички уставни суд или покрајински уставни суд;

5. суд, ако се питање уставности и законитости постави у поступку пред судом;

6. савезни, републички или покрајински јавни тужилац и одговарајући војни тужилац ако се питање уставности и законитости постави у раду односног јавног тужиоца;

7. друштвени правобранилац самоуправљања;

8. организација удруженог рада, месна заједница, самоуправна интересна заједница или друга самоуправна организација и заједница, ако је повређено њено право утврђено Уставом СФРЈ или савезним законом;

9. савезни, републички или покрајински секретар или други функционер који руководи радом савезног, републичког или покрајинског органа управе или савезни, републички или покрајински орган, сваки у свом делокругу, осим за оцењивање уставности закона, супротности између републичког, односно покрајинског закона и савезног закона као и за оцењивање уставности и законитости прописа извршног већа друштвено-политичке заједнице чији је он орган;

10. орган који је по уставу и закону овлашћен да обустави извршење прописа или другог општег акта органа друштвено-политичке заједнице и самоуправног општег акта због његове несагласности са Уставом СФРЈ;

11. Служба друштвеног књиговодства у федерацији, републици и аутономној покрајини" (сл. 1, чл. 387).

Поред тога „Уставни суд Југославије може и сам покренути поступак за оцењивање уставности и законитости" (ст. 2, чл. 387).

Ваља имати у виду да се пред републичким и покрајинским судом савезни државни органи не могу појавити као овлашћени предлагачи за покретање поступка. Они могу једино дати иницијативу надлежном уставном суду за покретање уставно-судског поступка о оцени уставности и законитости.

С друге стране свако има право да поднесе иницијативу за покретање поступка за оцењивање уставности и законитости закона, подзаконских аката као и самоуправних општих аката (ст. 1, чл. 387).

Посебно се истиче да поступак за оцењивање уставности и законитости закона, подзаконских аката као и самоуправних општих аката могу покренути по службеној дужности и сами уставни судови (ст. 1, т. 4, чл. 387) Устава СФРЈ.

4. Овлашћења уставног суда за поништавање и укидање подзаконских аката и самоуправних општих аката

За разлику од уставног спора у коме је предмет уставност закона када уставни суд доноси одлуку констатације коју доставља одговарајућој скупштини друштвено-политичке заједнице да усагласи закон са ус-

тавом, кад је у питању спор о уставности и законитости подзаконских аката и самоуправних општих аката, уставни суд може, под одређеним условима, *поништити* или *укинати* оспорени пропис, други општи акт или самоуправни општи акт.

Према Уставу СФРЈ „Ако Уставни суд Југославије утврди да пропис, осим закона, или општи акт органа друштвено-политичке заједнице или самоуправни општи акт није у сагласности са Уставом СФРЈ или да је у супротности са савезним законом за чије су извршавање одговорни савезни органи, односно да пропис или други општи акт савезног органа није у сагласности са савезним законом *поништиће* или *укинуће* тај пропис или општи акт, односно оне његове одредбе које нису у сагласности са Уставом СФРЈ или савезним законом, односно које су у супротности са савезним законом” (чл. 385).

Ова одговарајућа овлашћења имају и уставни судови република односно покрајина.

Савезни Устав није ближе утврдио кад ће се поништити а кад укинути подзаконски акт односно самоуправни општи акт. Међутим, неки републички закони о уставним судовима су то учинили. Тако, на пример, по Закону о поступку пред Уставним судом Србије, (Службени гласник СР Србије бр. 51 од 23. децембра 1975) прописано је: „Приликом одлучивања да ли ће се неки пропис или општи акт поништити или ће се укинути, Уставни суд ће узети у обзир све околности које су од интереса за заштиту уставности и законитости, а нарочито тежину последице које произилазе из примене оспореног акта, као и интереса правне сигурности” (чл. 46).

Закон о Уставном суду СР Црне Горе (Службени лист СР Црне Горе, бр. 44/75 и 49/75) је нешто детаљнији јер он истиче да ће за оцену кад ће се поништити или укинути оспорени подзаконски акт односно самоуправни општи акт, Уставни суд „узети у обзир све околности које су од интереса за заштиту уставности односно законитости, а нарочито односе који су успостављени на основу таквог прописа, општег акта органа друштвено-политичке заједнице или самоуправног општег акта, као и друге околности од значаја за економску, социјалну и уставно правну сигурност” (чл. 21).

5. Обустављање од извршења појединачног акта од стране уставног суда

Према Уставу СФРЈ, а то овлашћење имају и остали уставни судови, „Уставни суд Југославије може, у току поступка до доношења коначне одлуке наредити да се обустави извршење појединачног акта или радње која је предузета на основу закона, другог прописа или општег акта органа друштвено-политичке заједнице или самоуправног општег акта, чија се уставност односно законитост оцењује ако би њиховим извршењем могле наступити неотклоњиве штетне последице” (чл. 379).

Поништавање подзаконског акта односно самоуправног општег акта делује *ex tunc* а укидање *ex nunc*.

Овде ваља имати у виду да се с разлогом указује да „Устав није прихватио принцип аутоматизма по коме стављањем ван снаге прописа или општег акта, истовремено престају да важе и спроведбени прописи, већ за суспензију ових аката тражи као услов да су они противни уставу или закону и да то произлази из одлуке уставног суда. Да би се избегли могући спорови о томе да ли из одлуке суда произлази да је спроведбени пропис противан уставу или закону, односно да ли и он престаје да важи, уставни суд треба да у сваком појединачном случају у образложењу наведе ове околности и оцени да ли спроведбени пропис односно општи акт престаје да важи, наравно, ако је за такву оцену и надлежан. У противном, грађани и други субјекти би на свој ризик могли да пружају отпор примени спроведбених прописа позивајући се на околност да су неуставни или незаконити“³⁷⁾

Овај став је изведен на основу савезног Устава који изричито прописује: „Прописи и други општи акти донесени за извршење прописа или самоуправних општих аката који се више не могу примењивати неће се примењивати од дана објављивања одлуке Уставног суда Југославије, ако из одлуке произлази да су ти прописи и акти противни Уставу СФРЈ или савезном закону“ (ст. 2, чл. 386).

И уставни република и покрајина такође имају одредбе које ово питање регулишу на исти начин.

6. *Измена појединачног акта у вези са извршењем одлуке уставног суда*

Савезни Устав је још прописао у вези са извршењем одлуке уставног суда и следећу заштиту странака: „свако коме је повређено правом коначним или правноснажним појединачним актом, донесеним на основу закона, другог прописа или општег акта органа друштвено-политичке заједнице или самоуправног општег акта, који према одлуци Уставног суда Југославије није у сагласности са Уставом СФРЈ или савезним законом односно који је у супротности са савезним законом има право да тражи од надлежног органа измену тог појединачног акта“ (ст. 1, чл. 388).

Предлог за измену коначног или правноснажног појединачног акта донесеног на основу закона, другог прописа, општег акта и самоуправног општег акта који према одлуци Уставног суда Југославије није у сагласности са Уставом СФРЈ односно који је у супротности са савезним законом, може се поднети у року од шест месеци од дана објављивања одлуке у службеном гласилу СФРЈ, ако од достављања коначног акта до доношења одлуке Уставног суда није протекло више од једне године“ (ст. 2, чл. 388).

Савезни Устав обезбеђује заштиту странака у случају кад редовни суд „правоснажном одлуком одбије да примени пропис или општи акт органа друштвено-политичке заједнице или самоуправни општи акт због његове несагласности са Уставом СФРЈ или савезним законом, односно због супротности са савезним законом, а Уставни суд Југославије утврди

37) Др Лука Драгојловић. Врсте и правно дејство одлука уставног суда и начин њиховог извршавања, *Анали Правног факултета у Београду* 1977, бр. 6, стр. 750.

да таква несагласност односно супротност не постоји, свако коме је повређено неко право може захтевати измену правноснажне одлуке суда у року од једне године од дана објављивања одлуке уставног суда" (ст. 3, чл. 388).

7. Повраћај у пређашње стање и право на накнаду штете услед примене подзаконских аката који нису сагласни са уставом или савезним законом

Устав СФРЈ обезбеђује још једну заштиту странака. Наиме: „ако се утврди да се изменом појединачног акта не могу отклонити последице настале услед примењивања прописа или другог општег акта који није у сагласности са Уставом СФРЈ или савезним законом, Уставни суд Југославије може одредити да се ове последице отклоне повраћајем у пређашње стање, накнадом штете или на други начин" (ст. 4, чл. 388).

8. Мере за отклањање неуставности и незаконитости пре одлучивања од стране уставног суда

а. Давање могућности надлежном органу да отклони неуставност или незаконитост оспореног акта

Према Закону о поступку пред Уставним судом Србије од 22. децембра 1975. године: „Уставни суд може пре одлучивања, с обзиром на околности утврбене током поступка, дати могућност скупштини друштвено-политичке заједнице и другом доносиоцу оспореног акта, да у одређеном року отклони неуставност или незаконитост прописа или општег акта указујући им на уочене појаве неуставности односно незаконитости" (ст. 1, чл. 38).

По истој одредби овог Закона: „Ако у остављеном року неуставност односно незаконитост не буде отклоњена, уставни суд ће наставити поступак и одлучити о уставности односно законитости оспореног акта" (ст. 2, чл. 38).

Закључак Уставног суда Србије од 16. маја 1979. године је утврдио ближе услове под којима се може дати доносиоцу оспореног акта могућност да усагласи акт са законом. Овим закључком Уставни суд Србије је закључио да се ова мера не примењује према доносиоцу закона него само према доносиоцу неуставног или незаконитог подзаконског акта.

б Одлука Уставног суда Југославије да закони и подзаконски акти који су доведени у склад са Уставом раније нису били сагласни са Савезним Уставом или су били у супротности са савезним законом

Савезни Устав је још имао у виду и ситуације кад је у току поступка закон, други пропис или општи акт органа друштвено-политичке за-

једнице или самоуправни општи акт „доведен у склад са Уставом СФРЈ, односно савезним законом, али нису отклоњене последице неуставности односно незаконитости“. У том случају „Уставни суд Југославије може одлуком утврдити да закон, други пропис или општи акт није био у складности са Уставом СФРЈ или савезним законом, односно да је био у супротности са савезним законом. Ова одлука Уставног суда Југославије има исто правно дејство као одлука којом се утврђује да је закон престао да важи, односно којом се укида или поништава други пропис или општи акт“ (чл. 393).

в. Престанак важења поништеног или укинутаг подзаконског акта

Устав СФРЈ је такође прописао од кад се неће примењивати закони за које је утврђено да престају да важе, и од кад се неће примењивати подзаконски акти и самоуправни општи акти који су поништени или укинати. Према овој одредби Устава ови се наведени подзаконски акти и самоуправни општи акти неће „примењивати на односе који су настали пре дана објављивање одлуке Уставног суда Југославије, ако до тог дана нису правноснажно решена“ (ст. 1, чл. 386).

9. Уставни суд није ограничен захтевом предлагача за покретање поступка за оцену уставности и законитости

Закон о поступку пред Уставним судом Србије прописује: „Приликом одлучивања о уставности закона или уставности и законитости другог прописа или општег акта, Уставни суд може испитивати уставност односно законитост и оних одредаба чију неуставност односно незаконитост предлагач не истиче“ (стр. 2, чл. 44). Поред тога овај закон још прописује да ће Уставни суд „наставити поступак за оцену уставности и законитости и кад овлашћени предлагач повуче свој предлог, ако нађе да има основа да настави поступак по сопственој иницијативи“ (ст. 3, чл. 44).

V

Неки подаци из праксе уставних судова

Према подацима из Уставног суда Србије број спорова је у сталном порасту. У току 1977. године примљено је 466 захтева за оцењивање уставности и законитости; 1978. године 627, а у 1979. години примљено је 866 захтева. С обзиром да је у 1979. години пренето из ранијих година 304 предмета, то је укупан број предмета у раду Уставног суда Србије, који се односи на оцену уставности и законитости подзаконских аката и самоуправних аката у 1979. години износио 1170 предмета. Међу незавршеним предметима знатан је број предмета у којима је остављена могућност доносиоцу акта да у одређеном року отклони уочену неуставност односно незаконитост.

Структура укупног броја захтева примљених у 1979. години је следећа: 56 захтева за оцењивање уставности закона; 9 захтева за оцењивање уставности и законитости других републичких прописа (осим закона); 103 захтева за оцењивање уставности и законитости општинских прописа; 691 захтев за оцењивање уставности и законитости самоуправних општих аката организација удруженог рада и других самоуправних организација и заједница.

У погледу решавања предмета о уставности закона ваља нагласити да закони нису оспоравани у целини, него само поједине њихове одредбе. Од наведених предмета о оспоравању уставности закона решено је у току 1979. године 32 захтева, а остало нерешено 24 предмета.

Мали број захтева за оцењивање републичких подзаконских аката био је предмет оцењивања пред Уставним судом Србије у току 1979. године.

Структура оспораваних општинских аката је била следећа: комуналне таксе 16; урбанизам и просторно планирање 17; рационално коришћење стана 16; грађевинско земљиште 10; порези 9 и месни самодоприноси 56 предмета.

Међутим, ваља уочити да је у знатном порасту број оспораваних самоуправних општих аката. Од 691 примљених захтева за оспоравање ових самоуправних општих аката, више од половине ових захтева (375) односи се на оцењивање самоуправних споразума и правилника о расподели станова и кредита за стамбену изградњу (237). Многи од ових захтева односили су се на оцену самоуправних општих аката о систематизацији послова, односно радних задатака 29; о радним односима 27, о утврђивању накнада за делатности које врше комуналне и друге организације 17; статута 29; друштвених договора 10 и самоуправних општих аката самоуправних интересних заједница 87 захтева.

У погледу подносилаца захтева у претежној већини су грађани подносиоци иницијатива. У току 1979. године овлашћени предлагачи су поднели свега 40 захтева и то: 6 захтева за оцењивање уставности закона; 17 захтева за оцењивање уставности и законитости прописа и других општих аката друштвено-политичких заједница, самоуправних интересних заједница, удружења грађана, као и аката организација удруженог рада од посебног друштвеног интереса; 10 захтева овлашћених предлагача за оцењивање уставности и законитости самоуправних општих аката основних организација удруженог рада; 1 захтев за оцењивање законитости друштвеног договора о кадровској политици; 3 захтева за оцењивање законитости самоуправних споразума о начину и условима коришћења здравствене заштите, а 2 захтева се односе на друге самоуправне опште акте.

Према подацима из Уставног суда Хрватске може се приметити да су у међувремену од протеклих 10 година појединци, односно грађани, у апсолутној већини иницирали спорове пред Уставним судом и претежно оспоравали самоуправне опште акте у нешто већем броју нападани су и поједини општи акти скупштина општина, а врло ретко закони.

У протеклом петогодишњем периоду од захтева за покретање поступка о уставности и законитости пред Уставним судом Хрватске 12,60%

поднела су друштвено-правна лица, а 87% грађани. У погледу аката чија се оцена уставности и законитости захтевала 66% захтева се односи на самоуправне опште акте. У овом периоду 34% захтева се односило на оцену уставности општих аката друштвено-политичких заједница од чега на законе отпада 10%, а на одлуке општинских скупштина 24%. Посебно се указује да је у све већем порасту иницијатива поднетих од стране грађана.

Од интереса је указати да се оспоравани самоуправни општи акти и у пракси Уставног суда Хрватске у 31% случајева односио на проблеме рада, мерила за расподелу личног дохотка. На опште акте о стамбеним односима и комуналне делатности такође је било 31%, а на остале акте 38%.

У протеклом петогодишњем периоду 1974—1979. године, поништено је 10,1% самоуправних општих аката и то великом већином поништене су поједине одредбе тог оспораваног акта. У 55,3% случајева суд је сматрао да нема основа за покретање поступка. Посебно се истиче да је у задњим годинама констатовано да је све већи број случајева у којима су радне организације и остали субјекти, после обавештења Уставног суда да ће приступити испитивању уставности и законитости, сами извршили усаглашавање са уставом и законом.

Примера ради поменуто бих неколико случајева из праксе уставних судова.

Уставни суд Србије донео је низ одлука којима је поништио или укинуо оспоравани подзаконски акт или самоуправни општи акт:

— Уставни суд је поништио члан 8 Правилника Републичког секретаријата за унутрашње послове о програму и начину полагања возачког испита (Бр. I У 155/76) „којим се забрањује полагање возачког испита кандидату за возача коме је изречена заштитна мера забране издавања возачке дозволе док изречена мера траје”.

Уставни суд је утврдио да оспоравани члан наведеног Правилника „није у сагласности са чланом 109 Закона о безбедности саобраћаја на путевима, јер овом законском одредбом Републичког секретаријата за унутрашње послове није дато овлашћење да прописује мере — органичења каква су предвиђена оспореном одредбом”.

— У једном другом случају Уставни суд Србије је поводом представке групе грађана укинуо одлуку о завођењу месног самодоприноса у новцу за грађане у месту X (У бр. 209/78). Суд је „утврдио да изјашњавање грађана није вршено референдумом, како је наведено у одлуци о проглашењу, већ на основу писмених изјава. При том је утврђено да су спискови мањкави, тј. да 167 потписа не може бити доказ о изјашњавању потребне већине бирача, јер су се иста лица потписивала више пута, а по правилу је једно лице потписивало све чланове домаћинства”.

— У другом једном случају Уставни суд Србије је поништио одлуку о коришћењу и управљању задружним домовима на подручју општине X (Бр. I У 144/76). Оспораваном одлуком пренето је право коришћења зграда задружних домова месним заједницама на чијим се територијама налазе зграде и то без икакве накнаде. Уставни суд Србије је нашао „да општинска скупштина Уставом и законом није била овлашћена

да својим прописом односно општим актом регулише питања поступка, односно одузимања, ограничавања или преношења права на непокретности у друштвеној својини са садашњих на нове кориснике, питања одговарајуће накнаде и сл. и оценио да оспорена одлука није у сагласности са уставом и законом”.

— Може се поменути још један случај. Поништена је једна одредба самоуправног споразума о додели станова на коришћење (I У 81/75). Овом поништену одредбом самоуправног споразума било је признато „8 поена више радницима основне организације удруженог рада чији су родитељи били учесници народноослободилачке борбе”. Уставни суд Србије је нашао да је неуставна одредба самоуправног споразума којом се „признаје повољнији третман у добијању стана” јер се таквом одредбом „нарушава принцип једнакости”.

Уставни суд Хрватске је, такође, донео низ одлука о поништавању општинских расподела локала и других пословних просторија. У једном таквом случају општинска скупштина је искључила из ужег центра насеља продају грађевинског материјала, огрева и складишта. Међутим, како ова насеља немају планове и детаљно одређену намену простора суд је одлучио да у том случају „не може бити разлога да се трговинска делатност опћенито искључи из свих улица и дјелова улица изван ужих средина. На тај је начин скупштина опћине одлуком неовлашћено интервенирала у друштвено економске односе. Спречавајући слободно кретање рада и средстава, те слободну размјену робе и услуга, створила је монополски положај на јединственом југословенском тржишту за трговинско подuzeће са сједиштем на свом подручју”.

У једном другом случају „у статуту неколико опћина било је проширено уставно право имунитета делегата и на случај који Устав предвиђа за заступника у Сабору СР Хрватске, а не и за делегате у опћинским скупштинама . . . ” Уставни суд Хрватске поништио је оспораване одлуке.

На крају може се поменути и случај у коме је Уставни суд Војводине, на основу предлога Основног суда удруженог рада у Сомбору, својом одлуком (бр. У-32/77 од 11. јула 1977. године) поништио одредбу Статута једног предузећа којом је било прописано: „да руководиоци радник и сарадник са посебним овлашћењима и обавезама може бити разрешен и пре истека рока за који је изабран, између осталог, ако у току рада на свом радном месту буде искључен из организације Савеза комуниста . . . ” Уставни суд Војводине је поништио ову одредбу наведеног Статута и, поред осталог, навео и следеће разлоге:

„Ако би се прихватила оспорена одредба Статута Предузећа „Севертранс” из које произилази да је чланство у Савезу комуниста Југославије услов за избор и вршење функција радника са посебним овлашћењима (што је у ствари исто као и аутоматско разрешење од тих дужности ако је одговарајуће лице искључено из Савеза комуниста), заправо би значило да је чланство у Савезу комуниста врста привилегије. Последница би била да постоје две категорије радних људи: они који су чланови Савеза комуниста Југославије и они који то нису. Такво становиште које, за-

право, проистиче из оспорене одредбе, је у директној супротности са положајем радних људи утврђеним Уставом Југославије и Уставом САП Војводине. Истовремено, оваква одредба била би у супротности и са улогом Савеза комуниста Југославије утврђеном у Основним начелима Устава. Улога Савеза комуниста Југославије не може се мешати са чланством појединих радних људи у погледу његовог положаја у организацијама и заједницама односно њиховим правима која би смела и могла бити другачија од права других радних људи. Улога Савеза комуниста Југославије, по Уставу, заснива се на једнаким правима, обавезама и одговорности радника и радних људи у организацијама и заједницама. Изузетна, заправо, већа права чланова Савеза комуниста Југославије у организацијама и заједницама су у супротности и са Уставом утврђеним положајем Савеза комуниста Југославије, као организованом водећом идејном и политичком снагом радничке класе и свих радних људи; уосталом то би било у директној контрадикцији са Програмом и Статутом Савеза комуниста Југославије и водило би у крајњој линији политичком монопољу Савеза комуниста Југославије.

Према томе, искључење из Савеза комуниста, само по себи, не може бити основ за лишавање радника једног од најзначајнијих Уставом зајемчених права — права рада друштвеним средствима и права, дужности и одговорности која из њега произилазе”.

Ова одлука Уставног суда Војводине која је аргументовано истакла да наведена одредба Статута није сагласна са Уставом указује да у судској пракси уставног судства у Југославији има смелих одлука које доприносе јачању заштите основних уставних права. Међутим, ради објективног приказивања стварности може се навести да је у пракси неких судова удруженог рада било и супротних ставова у вези оцене морално-политичке подобности. Тако, на пример, Суд удруженог рада Војводине у једној одлуци (бр. Сж 1066/79 од 29. 8. 1979.)³⁸⁾ истиче:

„Да суд удруженог рада није овлашћен да преиспита дату морално-политичку оцену, нити пак постојање чињеница на основу којих је та оцена дата, већ је таква морално-политичка оцена за суд чињеница и суд утврђује само то, да ли . . . таква оцена, уколико представља један од посебних услова за заснивање радног односа, постоји и да ли је дата од стране надлежног органа друштвено-политичке организације”.

У том смислу је и одлука Суда удруженог рада Војводине број Гж 26/78 од 2. 2. 1978³⁹⁾.

Нема сумње да је овакав став Суда удруженог рада неодржив јер полазећи од таквог става судство не би морало ни постојати, што је очигледно у супротности са Уставом и Уставом прокламованим начелом законитости у раду свих државних органа као и самоуправних организација и заједница.

38) Радничко самоуправљање — Приручник за самоуправну праксу — Београд, 1980, бр. 5, стр. 198.

39) *Op. cit.*, стр. 113.

С друге стране, Суд удруженог рада није ни надлежан да цени да ли је одређени самоуправни општи акт у сагласности са уставом, односно у супротности са законом, јер ту оцену може вршити надлежни уставни суд, пошто суд удруженог рада може ценити само да ли је одређени самоуправни општи акт сагласан са другим самоуправним општим актом са којим је морао бити у сагласности, а не да ли је сагласан са уставом или законом.

Овакав став Суда удруженог рада Војводине с разлогом је критиковао председник Уставног суда Војводине проф. др Никола Балог.⁴⁰⁾ С друге стране председник др Н. Балог у једном свом раду оправдано истиче: да је Устав утврдио да је „ . . . свака самовоља којом се повређују или ограничавају слободе и права човека, противуставна (чл. 198 став 1)”. Стога подвлачи: „Као противуставна она је и кажњива. Не може јој бити ‘заклон’ никакво право, никакав положај органа или лица; она је противуставна и кажњива без обзира на то ко је врши” . . .⁴¹⁾

Указујући на погрешан став наведених одлука Суда удруженог рада, желео сам да истакнем да низ напред наведених примера судске праксе уставних судова указују да процес судске заштите уставних права грађана од стране уставних судова у Југославији показује постојану тенденцију све јаче заштите уставности и заштите права грађана. Уколико уставни судови, као и остали судови буду постојано смели и одлучни у заштити уставности и законитости утолико ће и правна сигурност и заштита права грађана све више јачати и уједно јачати темеље друштвене заједнице.

VI

Из изложеног може се приметити да је само „инвентарисање подзаконских општих аката, већ оптеретило ова излагања. Међутим, без тога би можда било тешко уочити који све подзаконски акти и самоуправни општи акти постоје у праву СФРЈ.

С друге стране настојао сам да сажето изложим одредбе позитивног права које су утврдиле облике контроле уставности закона и контроле уставности и законитости других прописа и општих аката друштвено-политичких заједница и самоуправних општих аката.

Може се приметити да у праву СФРЈ постоје многи облици ове контроле уставности и законитости. Ову контролу уставности и законитости, под одређеним условима, врше и Скупштина СФРЈ, скупштине република и покрајина и остале скупштине друштвено-политичких заједница, као и Савезно извршно веће и извршна већа скупштина република и покрајина. Међутим уставно судска контрола од стране уставних судова по-

40) Вук Драшковић, Неприкосновена неподобност, Недељне информативне новине (НИН), Београд, број 1542 од 20. јула 1980, стр. 22.

41) Др Никола Балог, Права човека и грађанина, њихово уређивање нуставна заштита, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду посвећен двадесетогодишњици правног факултета, Нови Сад, 1979, стр. 88.

себно је употпунила систем судске заштите уставности и законитости. Све бројнији захтеви за покретање поступка за оцену уставности и законитости, посебно подзаконских и самоуправних општих аката од стране уставних судова, указују колико је ова уставно-судска заштита потребна и неопходна.

Може се овде поменути да се у југословенској правној литератури већ поставља питање да ли је потребно, паралелно са уставно судском контролом, задржавати овлашћења скупштина друштвено-политичких заједница и извршних већа одговарајућих скупштина да, под одређеним условима, врше и контролу уставности и законитости.⁴²⁾ Контрола уставности закона и контрола уставности подзаконских аката на више колосека није непозната у упоредном праву. У Швајцарској, на пример, Парламент је овлашћен да, под одређеним условима, врши чак и управно судску контролу. Међутим, та је контрола више контрола уставности него управно судска контрола. И поред тога се у правној литератури Швајцарске истиче да ова судска улога Парламента има своје слабости и да претежу недостаци. Тако се указује да велики број чланова Парламента од којих већина не познаје правна правила, очигледно указује да за Парламент није подесна судска функција.⁴³⁾ У Француској, контролу уставности врши Уставни савет али се сада посебно истиче да Уставни савет, иако првобитно није био толико замишљен као суд, све више својом праксом има улогу уставно судског судовања⁴⁴⁾ и тако употпуњује судски систем заштите уставности и законитости јер и раније, а и сада Државни савет врши контролу законитости и уставности уредбе.

Пракса ће указати колико садашњи систем контроле уставности закона и уставности и законитости подзаконских аката и самоуправних општих аката на више колосека одговара потребама стварности југословенског самоуправног друштва, али је свакако неоспорно да је неопходно јачати контролу уставности и законитости од стране уставних судова који својом досадашњом праксом видно доприносе заштити уставности и законитости у праву СФРЈ.

42) Др Г. Мијановић, *op. cit.*, стр. 198.

43) André Grisel *Droit, administratif Suisse*, Editions Ides et Calendes, Neuchatel, 1975, стр. 458.

44) Louis Favoreu, *L'apport du Conseil Constitutionnel au droit public, Pouvoirs*, Paris, 1980, № 13, стр. 23; J. Rivero, *op. cit.*

др Драгаш Денковић

*
* *
*

Нисмо у могућности да објавимо реферат проф. Риковског о контроли подзаконских аката у праву Пољске јер је реферат изложен само усмено и, на жалост, нисмо добили ни накнадно писани реферат. Можемо поменути да је проф. Риковски истакао да и у праву Пољске постоје подзаконски акти и изложио који су ти акти, али је нагласио да нема уставног судства. Истакао је да постоји контрола ових аката јер у праву Пољске све више јача контрола сагласности закона и општих аката Владе са Уставом коју врши Парламент (Сејм). Ову контролу врше комисије Сејма и она је уствари превентивна контрола код расправљања о нацртима закона и општих аката Владе и стварно више је политичка него стручна. Реферат је посебно указао да се у Министарству правосуђа води посебан регистар свих закона и општих аката. Пре увођења у регистар оцењује се да ли је општи акт сагласан са уставом и законом. Овде ваља имати у виду да Државни савет Пољске од 1976. године врши контролу сагласности закона са уставом и сагласност подзаконских аката са уставом и законом. Карактеристично је, како је у усменом излагању речено, да 70% ових одлука Државни савет не објављује него о својој оцени обавештава надлежне органе. Референт сматра да је изложена контрола довољна и одлучно се супротставља увођењу уставног судства, јер сматра да би се увођењем уставног судства у праву Пољске само још више појачао правни волунтаризам. Међутим, ваља нагласити да се проф. Шјеменски у свом реферату залаже за увођење уставног судства у праву Пољске. Било је, такође, и мишљења да ће можда контрола Државног савета о сагласности закона и подзаконских аката са уставом постепено довести до увођења уставног судства у праву Пољске (проф. С. Завадски).

Редакција

ДРУШТВЕНО-ЕКОНОМСКЕ ПОСТАВКЕ ПРАВА НА РАД

1. Нормативни друштвено-економски садржај права на рад

Право на рад представља једно од основних права социјалних и политичких јединки независно од уређења, историјског периода или чак и степена развоја националне економике. У садржај права на рад улазе следећи елементи:

— поставке друштвено-економске природе које омогућавају свим грађанима запошљавање у оквиру радног односа или обављање друге професионалне друштвено корисне делатности,

— планска и организована друштвена политика државе која води ка професионалном активирању најширих група становништва, а обухвата све етапе активирања почев од планирања и билансирања радних резерви, система школовања и професионалног усавршавања, стручног саветовања, посредовања и врбовања радне снаге, па до политике запошљавања у индивидуалним привредним организацијама,

— систем правних гаранција садржан у правним актима уставног ранга и у законодавству који гарантује право на рад као једно од основних грађанских права.

У сфери теоретских размишљања право на рад може да буде лоцирано у различитим групама у зависности од прихваћених класификационих критерија као индивидуално право, економско, социјално и тд. На пример југословенски аутор Ј. Борђевић разликује право на egzистенцију чије је обезбеђење услов постојања човека као антрополошке јединке, лична права везана са психолошком личношћу јединке и права која се односе на друштвено-политичке активности човека. У оквиру те три групе врше се даље поделе.

У међународној скали захтев за обезбеђењем рада свим људима способним да га обављају био је садржан већ у француској Декларацији о правима човека и грађанина из 1793. године, њиме су прожета акта о утемељењу Међународне Организације Рада и њених конвенција које се односе на запошљавање (ре свега у конвенцији бр. 122 из 1964. године која

1) Ј. Борђевић: La conception des Libertés humaines et les nouveaux droits de l'homme dans la Constitution de la Yougoslavie „Revue de Droit Contemporain” 1968, бр. 1 с. 115—116.

препоручује да се води политика чији је циљ „потпуно, производно, слободно одабрано запошљавање”²⁾.

Општа Декларација Права Човека донета од стране Организације Уједињених Нација 1948. године прокламују у чл. 23 право сваког човека на рад, слободан избор рада, одговарајуће и задовољавајуће услове рада као и заштиту од незапослености. Декларација гарантује такође и право истог плаћања за исти рад, награђивање које обезбеђује егзистенцију достојну човека, употпуњено у случају потребе другим средствима друштвене помоћи.

Веома комплексно регулисано право на рад садржано је у чл. 6 Међународног Пакта о привредним, друштвеним и културним правима од 16. децембра 1966. године у којем је садржана не само обавеза држава, чланица Пакта, да предузимају мере ради обезбеђивања права сваког човека на рад уз награду, који је слободно изабран или прихваћен, већ и препорука да подухвати чији је циљ потпуно остваривање тог права обухвата програме техничког и професионалног усмеравања и обучавања, политику сталног привредног, друштвеног и културног развоја и тд.

Ово регулисање, маколико да представља знатан корак у односу на аналогне формулације Карте Уједињених нација (чл. 55, тач. „а”) и Опште Декларације из 1948. године, није ипак извор таквих обавеза чије би неизвршење повлачило санкције предвиђене за неизвршење уговорних обавеза.

За време саветовања Комисије за Права човека разматрани су закључци који обавезују државу да ствара услове који онемогућавају смрт од глади или изнурености. Ови закључци ипак нису прихваћени³⁾ да само правно нормирање проблема не представља довољну гаранцију за његово задовољавање решење, ипак не треба потцењивати његов значај. Право на рад гарантују такође уставни закони неких европских социјалистичких држава.

У Пољској садржај уставом загарантованог права на рад измењен је допуном Устава из 1976. године. Ова допуна

— одбацила је некадашњи текст Чл. 58 Устава који наређује „елиминисање извора привредних криза и ликвидацију незапослености”, јер су то појаве које већ дуже времена нису познате пољској привреди,

— експонирала нове факторе који гарантују реалност права на рад као:

- рационално коришћење свих фактора производње,
- настојање ка подизању ефективности привређивања,
- стално увођење научно-техничких иновација,
- развој система образовања и повећање професионалне квалификације,

²⁾ М. Matey: Право на рад, Основна права и обавезе грађана НРП, Варшава, 1978, с. 134—135.

³⁾ Ј. Machowski: Права човека, Варшава, 1968, с. 71.

— обавезивање државе да детаљно нормативно регулише право на рад у обичном законодавству.

Садржај права на рад у пољском систему садржи три основна елемента:

- а) обавеза државе да створи услове који обезбеђују грађанима могућност добијања слободно одабраног рада који одговара њиховим способностима и квалификацијама,
- б) принцип слободе рада спада у ред политичких права грађана, гарантују га између осталог обавезе државе које произилазе из конвенције о забрани принудног рада,
- в) трајност и континуитет запослености схваћени као право на заштиту од правно и друштвено неоправданог раскида радног односа по иницијативи субјекта рада.

Право на рад не означава правно штићени захтев грађана да се запосли на било којем радном месту, на предложеном радном месту и под једнострано понућеним условима. Било би то у супротности са политиком рационалног запошљавања и доносило би очигледне економске и друштвене штете⁴⁾. Јер, принцип слободе рада садржи два аспекта тј укидање принуде рада у било којој форми и право руководства фабрике да врши избор и неопходну селекцију колектива имајући у виду интересе фабрике као и директиве компетентних органа управљања и планирања привредом.

Само малобројна категорија грађана има законом загарантовану могућност остваривања захтева за рад у конкретно означеном предузећу. То одступање од општих принципа политике запошљавања диктирано је специјалним разлозима моралне или друштвене природе. Ову привилегију користе између осталих ратни или војни инвалиди, демобилисана лица, апсолвенти високих школа који су добијали стипендије.

У сфери правних решења велики значај може да има успостављање и унифицирање активне политике располагања резервама рада у међународној скали. Остварење Међународне Организације Рада у тој области није мало, ипак главни акценат је до сада био на проблематици незапослености, посредовања и међународног тржишта рада. Такву хијерархију задатака диктирале су пре свега реалије досадашњег друштвено-економског развоја света. Међународно право на рад не прокламује до сада опште право на рад, мада је то право једнозначно дефинисано у другим горе наведеним документима које су донеле разне међународне организације. Пактови ОУН из 1966. године право на рад третирају као компоненту слободе јединке, њихов значај се своди на јавну декларацију тог права и на обавезивање држава чланица да се уздрже од делатности које би могле право на рад да укину или ограниче. Обзиром на свој заштитни карактер Пакт Привредних, Друштвених и Културних права не даје ос-

⁴⁾ М. Матеу: Основна економска и социјална права грађана НРП у периоду изградње развијеног социјалистичког друштва, Варшава, 1976., с. 67.

нове за програмирање активне, међународне друштвене политике о области права на рад. Овом циљу служиле би, међутим, конвенција о општем праву на рад, за чије се доношење обратила Пољска у јуну 1977. године за време 63 Међународне Конференције Рада МОП.

Констатација да се право на рад своди на обезбеђивање грађанима могућности да раде у друштвеном сектору изражава упрошћену верзију тог права, јер је његова област неупоредиво шири дошто обухвата све форме стицања средстава за одржавање кроз доходак из друштвено корисног рада⁵).

Право на рад реализује се, дакле, кроз рад у фабрици, на пољопривредном добру, у уметности и кроз тзв. слободна занимања.

У даљим разматрањима третираћемо право на рад са вишег степена, јер је то појава која доминира на тлу опште структуре професионалног активног становништва, са распрострањеним друштвеним, економским и политичким импликацијама. Право на рад социјалистичка држава реализује кроз политику потпуног и рационалног запошљавања. Потпуно запошљавање (тј. оно које обухвата сво становништво способно за рад) нигде не постоји. У условима социјалистичке привреде као критеријума потпуног запошљавања узима се или степен искоришћења људског потенцијала у процесу кооперацијског рада или, имајући у виду проширену верзију права на рад оптимални ниво (горњу границу) коефицијента активности острученог становништва, која означава стање запослености неопходно за реализацију производних задатака при одређеном техничком нивоу и организацији рада као и просечном нивоу продуктивности рада⁶).

Захтев за потпуним запошљавањем нема у условима социјалистичке привреде само вредност елиминисања незапослености као масовне и дуготрајне појаве, јер се не јавља у таквој форми. Остаће заслугом К. Маркса⁷) изјава да појава непотпуног коришћења људских снага произилази из законитости развоја капиталистичке привреде у којем доминирају тенденције повећања капитала које прате тенденције редуковања броја запослених радника у односу на целину уложеног капитала.

Резервна армија рада представља елемент који указује на унутрашње супротности капиталистичког система у којем се основни механизми располагања људским фактором супротстављају потпуном запошљавању, допуштају га само као изузетно стање у краткотрајним периодима привредног оживљавања⁸).

У социјалистичкој привреди потпуна запосленост не може, дакле, да се третира само као таква метода располагања радним резервама која се супроставља незапослености. Важно је такође да количина радних места у бити не буде већа од расположивих радних резерви, јер у том

5) Michał Oledzki: Политика запошљавања, Варшава, 1978, с. 24.

6) Michał Oledzki: Политика запошљавања, Варшава, 1978, с. 23.

7) К. Маркс: Das Kapital, III том, Dietz Verlag, 1949, с. 293.

8) W. Szubert, Проблем запошљавања у политичкој економији и код К. Маркса, Лоб, с. 19, исти аутор: Проблем потпуног запошљавања, с. 341, Од борбе са беспослицом до политике потпуног запошљавања, „Наука и Уметност“ бр. 3 из 1964. године.

случају такође долази до неравнотеже и до погоршавања односа према раду. Циљ политике запошљавања треба да буде како елиминисање свих форми незапослености тако и дефицита радне снаге. Смањење резерви радне снаге, већа техничка опремљеност рада, постепено одступање од екстензивних метода привређивања подижу ранг рационалног запошљавања, а рационално запошљавање, не значи само потпуно искоришћење људског фактора, већ и правилан распоред радних резерви, што даје највећи допринос националном дохотку у јединици времена по једном запосленом.

Привређивање радним резервама може да се сматра рационалним уколико су паралелно реализована четири основна принципа:⁹⁾

- 1) потпуно запошљавање,
- 2) оптимална структура запослености, тј. таква која при постојећим средствима за производњу омогућава остваривање максималног националног дохотка,
- 3) рационално располагање живим радом,
- 4) оптимално прилагођавање људи и рада.

Право на рад социјалистичка држава реализује кроз планску политику запошљавања и плате.

У основне инструменте политике запошљавања треба сврстати:

- билансирање и планирање радне снаге,
- саветовалиште за рад,
- посредовање рада,
- кадровску политику у радним организацијама.

Биланс радне снаге чини интегрални део биланса националне привреде и представља основно средство у студијама о формалној и привредној демографско-друштвеној ситуацији. У билансу радне снаге узима се у обзир између осталог запосленост, немобилисане резерве радне снаге, репродукција радне снаге, миграције становништва и тд.¹⁰⁾

При планирању и прогнозирању запошљавања узима у обзир принцип интегралности плана запошљавања и перспективног друштвено-привредног програма земље, принцип потпуног и рационалног запошљавања и друге факторе.

Важан инструмент политике запошљавања је стручно саветовалиште које чини компоненту система васпитања и образовања, а његова суштина лежи у помоћи при избору занимања и правца образовања. Стручно саветовалиште мора да буде везано са системом образовања и да делује кроз механизам школских и стручних секција и механизам тржишта рада.

Политику запошљавања држава реализује помоћу сопствених инструмената за тржиште рада. У социјалистичкој привреди нема слобод-

9) М. Рабај: Привређивање резервама рада, Економика рада, Варшава, 1977. с. 40.

10) К. Дзено — М. Голаска: Биланс радне снаге, Варшава, 1971. с. 24—41.

ног тржишта рада у смислу међусобног деловања понуде и потражње радне снаге, већ је тржиште регулисано и организовано и функционише у оквиру друштвено-економског плана развоја земље у којем треба да дође до балансирања општих размера потражње рада са понудом.

Рекли смо да је тржиште рада у социјалистичкој привреди строго регулисано те у њему између осталог, награда за рад се не формира слободно у зависности од актуелног стања понуде и потражње.

У пољској може да се издвоји „институционализовано тржиште рада“ које делује кроз институције посредовања државе у запошљавању и „незванично тржиште рада“ за привреду и школску администрацију, научне институције и тд., као и за приватни сектор¹¹⁾. Незванично тржиште рада обухвата занимања искључена из дружавног посредовања (на пр. учитељи, научни радници, службе здравља итд.).

2. Неке друштвено-економске поставке права на рад у 35-годишњем постојању Народне Републике Пољске

Друштвено-економски развој у протеклом 35-годишњем периоду протекао је у Пољској под притиском демографских процеса и њиховог променљивог интензитета, пристизањем у „таласима“ радника који пуне и празне резерве радне снаге. Вандемографски фактори као промена професионалне активности и међусекторска померања и међудодељска померања одиграли су такође битну улогу у формирању резерви радне снаге.

Половином 1978. године број становништва у Пољској премашио је 35 милиона; то је равно броју становништва који је наша земља имала 1939. године уочи II светског рата. Треба ту додати да је у I кварталу 1978. године прекорачен број од 20 милиона градског становништва, а индекс урбанизације прешао 58%. У периоду 1970—1977. година број особа у производном добу порастао је са 18,3 милн. на 20,3 милн., а њихово учешће у укупном броју становништва порасло је у том периоду са 56,1% на 59,2%.

Истовремено у том периоду (1970—77.) догодиле су се две важне демографске чињенице:

- пао је број становништва у предпроизводном узрасту (0—17 година) са 10,8 милн. на 10,6 милн., то значи његово учешће у укупном броју становништва смањило се са 33% на 29%.
- порастао је број становништва у производном добу са 3.559 хиљ. на 4.155 хиљ. особа.

Развој резерви радне снаге у нашој земљи у периоду 1945—1979. карактерисао се следећим главним одликама:

- високом динамиком прекомерног демографског пораста радне снаге,
- професионалним активирањем знатних резерви рада, пре свега жена,

11) М. Dledzki: Политика запошљавања с. 34.

- преношењем знатних резерви рада из пољопривреде у ванпољо привредна занимања као и
- динамичним порастом нивоа образовања и стручног оспособљавања међу одраслима, а нарочито међу омладином.

У том периоду пораст становништва у производном добу износио је 6,7 млн. што даје пораст за 46,2%. Паралелно се брзо активирала женска радна снага. Ако је 1950. године од 1000 жена узраста од 25—29 година радило 626, а изван пољопривреде 364, то је 1960. тај показатељ порастао на 651 и 466, а 1970. на 770 и 681. Половином седамдесетих година аналогни показатељи достизали су ниво 782 и 717¹²⁾.

Професионално активирање жена није имало коњуктурни карактер, већ је то био процес са трајним тенденцијама које су проистекле из дубоких политичко-економских преображаја и повећања улоге жене у друштвеном и привредном животу земље.

На пуну реализацију права на рад одлучујући утицај имали су такође процеси индустријализације и, везано с тим, пораст урбанизације, што је створило могућности за запошљавање великог дела становништва из пренасељених пољских села. Тај тип миграције био је веома интензиван одмах после рата. Ово премештање имало је велику улогу у насељавању Западне територије и било је везано за тзв. пренасељеност села у Пољској, са прикривеном незапосленošћу на селу, односно са релативно великом запосленošћу у пољопривреди. Резерве радне снаге у сеоском делу становништва у међуратном периоду крајем тридесетих година биле су процењене чак на 8 млн. људи. Те резерве практично су исцрпене.¹³⁾

О великој улози запослености за привредни раст сведочи чињеница да је у периоду 1947—1955. година око 46% укупне индустријске производње остварено кроз повећање запошљавања, док је у периоду 1956—1975. — око 32%. После 1955. године повећање производње остварено је углавном кроз пораст продуктивности рада.

На прагу седамдесетих година Пољска је морала да реши питање запошљавања у петогодишњем периоду (1971—1975.) младог нараштаја који улази у производно доба. Основни задаци били су:

- обезбеђивање потпуног и рационалног запошљавања око 3,5 млн. омладинаца који постају производно способни, од тога око 2,2 млн. апсолвената средњих и виших школа и ограничавање диспропорција које се појављују на локалним тржиштима рада углавном у области запошљавања жена,
- обезбеђење бржег пораста запошљавања у сфери услуга,
- пресељавање путем врбовања око 200 хиљ. лица у приоритетне фабрике у регионима у којима се осећа мањак радника.

У годинама 1971—1975. створено је у Пољској 1.817 хиљ. радних места чиме је у потпуности решен проблем запошљавања младог нараштаја

12) K. Działo: Измене у структури запошљавања и квалификације кадрова у 35-година постојања НРП. „Народни одбор, Привреда, Администрација“ из 1979. с. 20—21.

13) Процеси миграције становништва у Пољској; „Народни одбори, Привреда, Администрација“, бр. 20, 1979, с. 15.

који стаса за производњу. Крајем 1975. године укупан број регистрованих лица износио је 15,2 хиљ. од тога 12,7 жена и 2,5 хиљ. мушкараца, међутим број слободних места износио је 94,6 хиљ. од 30,1 хиљ. за жене.¹⁴⁾

У тим годинама пораст запослености био је бржи од пораста броја становништва радно способног што је довело до професионалног активирања радне снаге из пољопривреде, пораста запошљавања жена, појаве осетног дефицита радне снаге на локалним тржиштима (углавном у Шлезији, у Варшави, на Балтику и тд.) Биланс радне снаге рађен до 1980. године који обухвата становништво радно способно (мушкарци од 18—64 година, жене од 18—59 година) је следеће:¹⁵⁾

1971—1975.	1.639 хиљ. лица
1976—1980.	1.411 хиљ. лица
1981—1985.	607 хиљ. лица
1986—1990.	497 хиљ. лица

Друштвено-привредни план развоја земље за 1980. годину претпоставља извесно смањење раста радних места у складу целе националне привреде као и смањење нивоа запошљавања у подруштвеној привреди у односу на стање из 1979. године. изузимајући рударство, здравствене службе, просвету и образовање, комуналну и станбену привреду.

Измене у структури запошљавања ни у чему не подређују право на рад. Одржавање стања потпуног запошљавања остаје и даље граница свих маневара у сфери располагања резервама рада.¹⁶⁾

Супротно третирање потпуног и рационалног запошљавања је увек популарно и неоправдано. Захтевана некада тзв. „маргина беспослице“ је значи расипање једног од основних производних фактора као што је резерва рада. Друштво запослених мора у случају појаве вишка радне снаге да поднесе терет издржавања људи без посла.

У условима социјалистичке привреде пораст запослености постаје рационалан чак и онда када је крајњи пораст плата већи од крајњег пораста чисте производње.¹⁷⁾

Важан значај за реализацију права на рад имају стручне квалификације радника, јер у постигнутом степену друштвено-економског развоја земље брзо се смењују потребе за простим радом за који нису потребне квалификације. У послератном периоду изградње и индустријализације, Пољска је имала резерве око 35-40 хиљ. особа са високом образовањем и око 100-120 хиљ. особа са средњим образовањем. У том периоду важан проблем био је ликвидирање аналфабетизма. Само у групи становништва у производном делу било је 1,5 млн. аналфабета. Крајем 1977. године у друштвеној привреди је било запоселно преко 778 хиљ. радника са висо-

14) Статистички годишњак ГБС, 1976. с 64.

15) Прогноза становништва Пољске, ГУС, Варшава, 1973.

16) J. Meller: Рационализација запошљавања и право на рад. „Рад и друштвена безбедност“ бр. 4 из 1979. с. 5.

17) М. Рабај: Механизам запошљавања у социјалистичкој привреди. „Економиста“ бр. 1 из 1960.

ким образовањем, са средњим општим образовањем 700 хиљ. лица као и са основним (заједно са непотпуним средњим образовањем око 2.580 хиљ. лица.¹⁸⁾

У периоду 1958-1977. број радника са вишим образовањем растао је средње годишње за 6,4%, са средњим за 8,6% при 3,3% порасту запошљања у подруштвеној привреди.

Друштвена политика седамдесетих година имала је битан утицај на пад нивоа професионалне активности становништва. Низ одлука донетих у тој области које су омогућиле извесним групама радника раније одлазак у пензију или ренту као и привремени прекид радног односа, изазвале су трајну или делимичну деактивизацију професионално активних у националној привреди. У периоду 1971-1978. око 350 хиљ. жена користило је могућност прекида радног односа ради неговања малог детета, а око 120 хиљ. лица искористило је могућност ранијег одласка у пензију.

У резултату горњих процеса број професионално активних у националној привреди смањено се на име сталног или привременог повлачења за око 0,9 млн. лица у периоду 1971-1978. година, од тога у периоду 1976-1978. за око 0,6 млн. лица.¹⁹⁾

Као што је већ речено у периоду 1981-1985. године наступило је даље смањење броја омладинаца приспелих у радно способно доба. Такође је дошло до пада резерви рада нето (тј. до запошљавања.)

Рационално привређивање у годинама наредне петолетке резервама рада захтеваће примену вишесмерних и еластичних средстава деловања како економског тако и организационо-друштвеног типа.

У остваривању права на рад принципијелан значај има такође и рад теренских органа државне администрације за питања запошљавања. Већ 1945. године укинута је посредовање рада од стране приватних лица које је постојало у међуратном периоду, а декретом од 2. августа 1945. године проблематика посредовања рада пренета је на државне уреде за запошљавање који су били истурена одељења тадашњег Министарства за рад и друштвени надзор. Тада је утврђен принцип да сваки грађанин који тражи посао или жели професионално да се обучава, пријављује се одговарајућем уреду за запошљавање и том приликом га тамо региструју; из списка особа које траже посао може да буде искључен само у посебним случајевима, на пр. ако одбије да прими посао који му је уред понудио не дајући при том објашњење, или ако се најмање једном месечно не јавља уреду обавештавајући га да му је и даље потребан посао.

Државно посредовање у раду је опште доступно и бесплатно. Област и методе тог посредовања утврђује периодично Министарски Савет, детаљне директиве за органе запошљавања војводских уреда (градски, кварталски) издаје министар за Рад и социјална питања. Све директиве, имајући у виду актуелну ситуацију на тржишту рада, а посебно билансне потребе за одређеним категоријама радника, могу из државног посредовања

¹⁸⁾ К. Dzinago: Измене у структури и квалитацији кадра у 35 година НРП....
с. 23.

рада да искључе неке категорије кандидата (на пр. научне раднике, учитеље и тд.). Осим тога, неке фабрике могу да буду ослобођене обавезе да своје потребе подмирују посредством одговарајућих органа за запошљавање.

Ови изузетци ипак не ограничавају на суштински начин принципе уопштености државног посредовања рада, Орган запошљавања има обавезу да обезбеди посао сваком ко тражи посао према поседујућим квалификацијама и објективно образложеним захтевима. У случају непостојања равнотеже између структуре понуде и потражње, кандидат може да буде упућен на рад у другу фабрику или на другу врсту посла искључиво ако је са тим сагласан.

Начин посредовања у раду одређује се према сваком индивидуалном случају. Уколико кандидат за посао, на дан када се пријави уреду добије посао који сматра за одговарајући, упућује се директно на посао и није потребна регистрација. У случају тешкоћа у обезбеђивању посла на дан пријављивања органу за запошљавање, она се радник региструје, а орган за запошљавање има обавезу да му слободно радно место обезбеди наредних дана.

Помоћ државних органа у добијању посла огледа се такође и у:

1) „clearing” „раду” тј. међурегионалном посредовању рада за квалификоване раднике; „clearing” изравнава диспропорције између структуре понуде и потражње по занимањима, а базиран је на периодичним коминикема који садрже регистре слободних радних места.

2) планском врбовању радне снаге тј. акцији коју врше радне организације или органи за запошљавање у циљу обезбеђивања прилива радника ван градова у фабрике,

3) планираном запошљавању апсолвената виших школа на основу претходног стипендирања,

4) помоћ у организовању добровољних радних акција за омладину која није професионално оријентисана или жели да стекне више квалификације.

Правна заштита сталности рада регулисана је у Кодексу између осталог кроз:

а) обавезивање руководилаца предузећа да обавесте савет предузећа и синдикат о разлозима, који, по његовом мишљењу, стоје иза отказивања радног односа, (обавезно је, дакле, друштвено консултовање разлога),

б) овлашћивање савета да да образложење против отказивања радног односа уз могућност преношења предмета на виши орган у случају принципијелне разлике у ставовима између руководиоца и савета,

в) регистровање законских разлога за прекид уговора о раду и утврђивање принципа да примена права тренутног раскида радног односа може да наступи по претходном добијању оцене савета,

г) овлашћења радника да се позове на комисију за посредовање суду против извршења раскида уговора или у случају захтева да се врати на посао ако је уговор о раду тренутно раскинут,

д) одређивање законских забрана прекида уговора о раду обзиром на друштвену функцију коју радник обавља, а која га излаже евентуалним конфликтима са представницима администрације.

е) формирање услова за брзо и објективно разматрање спорова насталих на тлу права на рад.

W. Masewich

ДРУШТВЕНО-ЕКОНОМСКИ УСЛОВИ ОСТВАРИВАЊА ПРАВА НА РАД

1. Уводне напомене

Право на рад представља изузетно сложен проблем савременог света. Задира у многе области живота: правну, економску, политичку, социјалну, психолошку, етичку, па је зато предмет разматрања многих научних дисциплина са једне стране, и циљ бројних људских активности са друге. У првом реду регулисано је начелно уставом, а затим, конкретизовано радноправним нормама. Због своје важности за практичан живот остварење права на рад је један од најзначајнијих циљева економске и социјалне политике. На посебан начин оно задира и у правни, политички и привредни систем сваке савремене друштвене заједнице. Значајна је, такође, и међународна димензија права на рад, с обзиром на интензиван развој међународних економских, политичких и других односа у XX веку као и на активност одговарајућих међународних организација које, такође, разматрају ово питање и доносе бројна документа.

Услови остварења права на рад нису једноставни ни једнострани, већ бројни и хетерогени. Неки су општег карактера, те их сусрећемо у свакој друштвеној заједници, док су други посебног карактера, те се јављају само у неким типовима друштвеног уређења. Има и услова права на рад који су карактеристични само за одређену заједницу.

Наш присутуп друштвено-економским условима остварења права на рад детерминисан је његовом актуелношћу за положај човека у савременом свету, као и значајем начела права на рад у социјалистичком друштву. Општи карактер ових питања упућује нас на елементарне друштвене услове права на рад, што захтева да претходно укажемо на нека питања везана за природу човековог рада и значај рада за самог човека, као и на питање отуђења рада, које је, са своје стране, условило питање права на рад.

2. Рад — генеричка суштина човека

За схватање суштине права на рад, као и начина његовог остварења у одређеним друштвеним заједницама, неопходно је указати на значај рада за самог човека и подвући општа својства човековог рада. У промишљању овог питања полазимо од Марксовог схватања човека и његовог рада.

Маркс полази од тога да је човек сложено биће. Поред тога што је природно биће и предметно биће, човек је — тиме Маркс надвладава натуралистичку ограниченост познатих мислилаца 18. столећа — људско природно биће, биће које постоји за себе, он је родно биће. Човек се као родно биће потврђује како у свом битку, тако и у свом знању. *Људско* у човеку потврђује се делатношћу, самопроизводним радом, праксом човека. На тај начин, човеков рад је корен људског бића, то је рад који човека чини човеком. Маркс каже: „Рад је *постајање човека за себе* унутар *оспољења* или *оспољени човек*.”¹⁾ По Марксовом схватању, када се говори о раду говори се о самом човеку, Промисљајући критички Хегелова схватања о раду — уважавајући Хегелову дијалектику, коју је темељно упознао — Маркс каже: „Велико у Хегеловој *Феноменологији* и њеном коначном резултату — дијалектици негативитета као принципу човека схваћа као процес, опредмећења као *распредмећење* (*Entgegenständlichung*); као *оспољење* и као *укидање* тог *оспољења*; *дакле*, што *схваћа* суштину *рада*, а предметног *човјека* — истинског *човјека*, јер је *збиљски* — *схваћен* као резултат *његова властитога рада*.”²⁾ И даље: „Хегел стоји на становишту модерне националне економије. Он *схваћа рад* као *суштину*, као суштину *човјека* која се *обистињује*: он види само позитивну страну рада, а не његову негативну страну.”³⁾

Из овога произилази да се Марксова мисао о раду као генеричкој суштини човекове делатности темељи како на критички размотреним ставовима Хегелове филозофије, тако и на критички промишљеним ставовима енглеске политичке економије.⁴⁾ Маркс је, наиме, скинуо са Хегелове мисли спекулативни омот и дао право значење рада, ослободивши се ограниченог схватања рада грађанске економске науке.

Човеков рад карактеришу смисаоност и друштвеност. То га разликује од делатности других бића. „Човјек чини саму своју животну дјелатност предметом свога хтјења и своје свијести. Он има свјесну животну дјелатност. То није одређеност с којом се он непосредно стапа. Свјесна животна дјелатност разликује човјека непосредно од животињске животне дјелатности. Он је управо само на тај начин родно биће. Или, он је само свјесно биће, тј. његов властити живот му је предмет управо зато што је родно биће. Само зато је његова дјелатност слободна дјелатност... Практично произвођење *предметног свијета*, *прерада* аорганске природе јест потврђивање човјека као свјесног родног бића, тј. које се према роду односи као према својој властитој суштини, или према себи као родном бићу.”⁵⁾

1) К. Маркс у *Економско-филозофским рукописима* из 1844. године, К. Маркс — Ф. Енгелс — Дела, књ. 3., стр. 266.

2) Ибид. 265.

3) Ибид. с. 265—266.

4) Маркс није у целости прихватио ни Хегелов концепт рада, већ у критичком разматрању Хегела истиче: „Он види само позитивну страну рада, а не његову негативну”, (видети *Рукописе*, стр. 265—266), нити је прихватио ставове грађанске економије, коју је критиковао због ограниченог економског схватања рада.

5) Ибид. стр. 221. Напомињемо да Маркс и у осталим својим радовима у којима третира економску проблематику, а не само у *Рукописима*, говори о смисаоности, односно целисходности рада, као и о друштвеном карактеру човековог рада. Видети посебно Главу пету I тома *Капитала* и прву тачку *Увода у критику политичке економије* из 1857.

Човек обликује природу која га окружује према својој сврси. Обавља рад средствима која је сам произвео. У средства за рад утиснуо је човек своју стваралачку способност. На тај начин средства за рад представљају се као опредмеђивање човековог бића, особеног бића, самосвојственог, које се разликује од свих других бића. Посматрајући човеково опредмеђење кроз производњу Маркс каже: „Та производња је његов дјелатни родни живот. Кроз њу се природа појављује као *његово* дјело и његова збиљност. Предмет рада је с тога *опредмеђење човекова родног живота*: тиме што се он не удвостручује само интелектуално, као у свијести, него дјелатно, збиљски и стога себе сама проматра у свијету који је сам створио.”⁶⁾

Поред материјалних добара потребних за свој биолошки опстанак човек ствара и духовна (културна) добра. Опредмеђење човека јесте остварење човека. То је својеврсно самореализовање и ван своје биолошке мере.

Наведено схватање рада као човекове суштине и истицање посебних одлика човековог рада представља полазну тачку при просуђивању положаја, улоге и места човека у оквиру дате друштвене заједнице одређеног начина производње, па је као такво основа и за третирање проблема права на рад и оцену начина на који се реализује.

3. Отуђени рад — узрок права на рад

Опредмеђење човека — које смо уочили у оруђима за рад и у духовним културним добрима — представља позитивно остварење човека. Међутим, под одређеним материјалним и друштвеним условима опредмеђење прелази у супротност, у отуђење. Будући да се тиме рад претвара у нешто друго, спољашње и туђе, отуђење рада доводи до истицања захтева права на рад. Зато је феномен отуђења рада од посебног значаја за објашњавање настајања права на рад и за разумевање друштвено економских услова остварења права на рад.

У условима отуђеног рада, друштвени односи и друштвене институције достижу одређен степен остварења, који онемогућује човеку да их прилагођава, организује и усавршава према својим потребама. Иако су производи човекове делатности, они остављају утисак самосталне егзистенције објективних ствари. Маркс је разматрао проблем отуђења, желећи на тај начин да промисли проблеме човековог ослобођења и да укаже на путеве хуманизације друштвене стварности коју је проучавао.

Узроке отуђења представљају материјално — производни услови. Истичемо пре свега *друштвену поделу рада*⁷⁾ и настанак *вишка производа*.

6) Ибид. стр. 222.

7) Уочавајући корене отуђења у стихијској подели рада Маркс је у *Немачкој идеологији* писао: „Подела рада нам даје одмах и први пример за то да, докле год се људи налазе у друштву које је природно поникло, дакле, док год постоји расцеп између посебног и заједничког интереса и, према томе, докле год се делатност не дели по личној вољи већ природним путем, сопствено дело човека постаје за њега туђа сила која стоји насупротив њему, која га подјармљује, уместо да он њоме влада”. (К. Маркс, Ф. Енгелс, Дела књ. 6. стр. 32—33.)

На основу ових појава долази до нове друштвене организације рада, која мења место, положај и улогу радног човека у привредном животу, са једне, и непривредним областима живота, са друге стране. Наиме, долази до двојаког карактера рада (индивидуалног и друштвеног, конкретног и апстрактног, простог и сложеног, квалификованог и неквалификованог, умног и физичког), до супротстављања интереса (општих и посебних, посебних и појединачних), до настанка класа, до институција које штите интересе владајуће класе, до посредног карактера међусобног повезивања друштвено осамостаљених економских индивидуума, до раздвајања произвођачких од потрошачких јединица, до промене облика присвајања средстава за производњу итд.

Резултат свих ових појава је тај да производи човековог рада и друштвени односи који настају међу људима постају сила којом не може да влада њихов творац — човек. Ово отуђење налази се у свим сферама (економској, политичкој, социјалној, идеолошкој, културној, етечкој . . .). Нас ће, овом приликом, интересовати отуђени рад пре свега у капитализму као најинтензивнијем простору отуђења јер управо ту леже и корени права на рад.

Отуђење рада поимамо кроз два основна облика. У ужем смислу разумемо самоотуђење. То је отуђење у самом акту производње, отуђење човека према својој властитој делатности. У ширем смислу разумемо *отуђење ствари* — односно отуђење у резултату производње.

Маркс се није саглашавао са теоријским објашњењима која даје национална економија. „Национална економија полази од чињенице приватног власништва. Она нам га не објашњава. Материјални процес који приватно власништво пролази у збиљности она обухвата у опће, апстрактне формуле, које јој онда важе као закони. Она не схваћа те законе, тј. она не показује како они произилазе из суштине приватног власништва. Национална економија нам не даје никакво разјашњавање о узроку одвајања рада и капитала, капитала и земље”⁸⁾. Откривајући слабости националне економије Маркс назире праве корене отуђења рада: „Национална економија скрива отуђење у суштини рада тако што не разматра непосредан однос радника (рада) и производње.”⁹⁾

У капиталистичком начину производње остварује се основни капиталистички однос — капитал, као што се остварују и носиоци тог односа — најамни радник и капиталист. Радна снага постаје роба. Као и свака друга роба, радна снага има два својства: употребну вредност и вредност.

Она се продаје. Радник не добија цео резултат свог рада, већ део новостворене вредности који је потребан за обезбеђење оних услова живота који ће му омогућити да се репродукује као најамни радник. Овакав положај најамног радника израз је друштвене организације рада која чини бит капиталистичког начина производње. Радник је одвојен од средстава за производњу. Он је отуђен од њих, иако су оба резултат његовог рада. Истовремено радник не располаже својим производом, производом свог

8) К. Маркс, Ф. Енгелс, Дела, књ. 3., стр. 217.

9) Ибид. с. 219.

производног рада. Капиталист по основу монопола приватне својине на средствима за производњу присваја производ произвођачевог рада. Положај радника је у обрнутој сразмери са радничковим радом, што је са становишта човекове природе, парадоксално. Зато Маркс истиче: „Радник постаје утолико сиромашнији уколико производи више богатства, уколико његова производња добива више на моћи и опсегу. Радник постаје утолико јефтинија роба уколико ствара више робе. Повећањем *вриједности* свијета ствари расте *обезвређивање* човјекова свијета у управном размјеру. Рад не производи само робе; он производи себе сама и радника као робу, и то у размјеру у којем уопће производи робе.”¹⁰⁾

Капиталист организује производњу, одређује услове рада, управља радом, присваја резултате рада, располаже производом. Он је субјект који одлучује о производњи, а не производи. Основни мотив улагања капитал вредности у производњу је зарада у облику профита. Маркс доказује да је извор ове зараде вишак вредности који је створен у делу радног дана изнад потребног радног времена за производњу потребног производа. Присвајајући вишак вредности у облику профита, капиталист експлоатише најамног радника.

Капиталист издваја један део вишка вредности за проширење постојећих капацитета и за додајну радну снагу. Тиме остварује акумулацију капитала. Он се истовремено труди да усавршава технологију производње, увођењем нових оруђа за рад и применом нове организације рада, што се одражава на смањење тражења за радном снагом. На тај начин јавља се незапосленост и осиромашење најамне радне снаге као последица акумулације капитала. Постојање незапослених најамних радника стога одговара природи капитала. У овоме је и смисао општег закона капиталистичке акумулације, чију друштвену садржину схватамо као објективну тенденцију у развоју капиталистичке производње која се огледа у промени односа између акумулације капитала и пораста најамног рада, са једне стране, и увећања експлоатације, беде радничке класе и повећања индустријске резервне армије, са друге.

Маркс долази до овог закона анализирајући процес акумулације капитала коме је посвећен седми одељак I тома *Капитала*. Смисао општег закона капиталистичке акумулације Маркс даје на следећи начин: „Што је веће друштвено богатство, што је већи капитал који функционише, и обим и енергија његовог пораста, па према томе и апсолутна величина пролетаријата и производна снага његова рада, то је већа индустријска резервна армија. Исти они узроци који развијају експанзивну моћ капитала развијају и расположиву радну снагу. Релативна величина индустријске резервне армије расте, дакле, с потенцијама богатства. Али што је ова резервна армија већа у односу према активној радничкој армији, то више расте маса консолидованог сувишног становништва, чија беда стоји у обрнутој сразмери према мукама његова рада. Напоследку, уколико су

10) Ибид. стр. 217-218 У овом рукопису, насталом 1844. осећа се недовољна изграђеност Марксовог категоријалног система. Маркс је „акцептирао” језик и законе националне економије. Видети исто дело стр. 216.

већи убошки слој радничке класе и индустријска резервна армија, утолико је већи званични науперизам. *Ово је апсолутни, општи закон капиталистичке акумулације.*"¹¹⁾

4. Зачетак права на рад

Унутрашња суштина либералног капитализма добија одговарајуће појавне облике већ крајем 18 столећа. Противречности између рада и капитала, повећање експлоатације најамног рада у циљу добијања што већег профита, јачање акумулативне моћи капитала уз пораст органског састава капитала, што се огледа у већем учешћу опредељеног у односу на живи рад, незапосленост једног дела становништва које нема сопствених средстава за производњу, несигурност запошљених произвођача на радном месту, замена ручног алата и мануелног рада машинама као последица индустријске револуције започете средином 18 столећа, увећана мобилност радне снаге услед сељења капитала из једне гране у другу грану привређивања, *зачињу идеју права на рад.*

Већ при разматрању првог пројекта Декларације права човека и грађанина (1789) било је предлога у погледу права на рад. Ово питање дотиче и преамбула Француског устава од 3. септембра 1791. год. Најзад, Декларација права (члан XVIII) директно улази у питање права на рад (1793)¹²⁾.

Са јачањем радничког покрета јача и борба за признање права на рад. Утопијски социјалисти изричито формулишу захтев права на рад четрдестих година прошлог столећа. Штавише, Ch. Fouriјера сматрају оцем израза „право на рад”. Посебно се залаже за право на рад и V. Considerant, F. Vidal, L. Blanc, P. J. Proudhon, E. Gaber.

У свом чланку „Првао на рад”, Н. Тинтић даје следећу оцену ставова које заступају наведени аутори: „За сва та схватања права на рад је заједничко да носиоци тих концепција нису били задовољни тадашњим стањем и да су тражили промјене, али нереалне, јер за остваривање истих тада није било ни потребних друштвених снага ни увјета. Стога су у то доба о праву на рад била изнесена многобројна и различита схватања, напосе у Француској, и непосредно прије и после јунског устанка 1848 године., те прве велике битке у историји, коју су пролетери водили за своја права и интересе.”¹³⁾

5. Немогућност остварења права на рад у капитализму

К. Маркс је у свом познатом раду *Класне борбе у Француској од 1848 до 1850* — у коме настоји да на основу материјалистичког схватања историје, полазећи при том од датог економског положаја, објасни бурне револуционарне четрдесете године прошлог столећа — додирне и питање

11) К. Маркс, — Ф. Енгелс, Дела књ. 21. стр. 570. Београд, 1970.

12) Детаљније податке о овоме, као и изворе видети у чланку Н. Тинтића: „Право на рад”, објављеном у часопису „Наша законитост”, Загреб, 1953. бр. 8—9, стр. 426—443. Овај аутор међу првима у нашој правној литератури третира питање права на рад.

13) Ибид. стр. 431.

права на рад. „У првом нацрту устава, израђеном пре јунских дана налазио се још „*droit au travail*”, право на рад прва незграпна формула у којој се резимирају револуционарни захтеви пролетаријата. Она је претворена у „*droit à l'assistance*”, у право на државну помоћ,— а која модерна држава не храни у једном или другом облику своје паупере? Право на рад је у буржоаском смислу бесмислица, једна, побожна жеља, али иза права на рад стоји власт над капиталом, иза власти над капиталом — присвајање средстава за производњу, њихово потчињавање удруженој радничкој класи, дакле укидање најамног рада, капитала и њиховог међусобног односа, Иза „*права на рад*” стајао је јунски устанак. Уставотворна скупштина, која је револуционарни пролетаријат фактички ставила hors la loi, ван закона, морала је принципијелно избацити његову формулу из устава, тог закона над законима, анатемисати „право на рад”. Али она се није зауставила на томе.”¹⁴⁾ Јасно произилази став да у условима капиталистичког начина производње не постоје услови за остваривање права на рад.

Према схватању оснивача научног социјализма, израженом у *Манифесту комунистичке партије*, тек након победе пролетаријата постојаће „једнака обавеза рада за све”¹⁵⁾.

Извесне капиталистичке државе укључиле су право на рад у своје уставе (Француска, Италија, Данска, 3 Немачка). Међутим, изостале су ближе његове друштвене садржине и гаранције његовог остварења. Зато са правом познати југословенски акутори из области радног права А. Балтић и М. Деспотовић констатују: „У земљама са капиталистичким друштвеним системом, у коме се средства за производњу налазе скоро искључиво у власништву приватних капиталиста, не постоје одређени услови потребни за стварно спровођење у живот права на рад, па макар уставни тих земаља не само прокламовали, него и гарантовали ово право. У таквом систему приватни капитал представља самосталну и независну друштвену силу, покретачку снагу читавог друштва. . . Због тога се радничка класа бори за свој опстанак и боље услове живота и рада, и у тој борби она употребљава као једно од средстава — штрајк. У таквим условима, са појавом криза и незапослености, сталним покретима радника, право на рад је неоствариво и поред тога што буржоаска држава то право уноси у свој устав (нпр. Устав Републике Италије од 1947 у чл. 4. признаје свим грађанима право на рад обавезујући Републику да створи услове који омогућују стварно вршење овог права)”¹⁶⁾

6. Друштвена садржина права на рад у социјализму

Не постоји јединствено схватање појма и друштвене садржине правана рад. И у теорији уставног права и у теорији радног права постоје

14) К. Маркс — Ф. Енгелс, *Изабрана дела*, I књига, Култура, 1949. стр. 150.

15) К. Маркс — Ф. Енгелс, *Манифест комунистичке партије*, Младост, Београд, 1973. стр. 37.

16) А. Балтић и М. Деспотовић: „*Основи радног права Југославије и основни проблеми социологије рада*”, 1975. „Савремена администрација”, Београд, стр. 136.

различити приступи, који наглашавају један или други аспект овог комплексног феномена. Ми ћемо посматрати право на рад у условима социјалистичке заједнице која у свом друштвеном уређењу полази од рада као основа материјалног и друштвеног положаја човека и која настоји да ослободи човека и његов рад од разних облика отуђења. У таквој друштвено-економској структури — која искључује могућност обезбеђења материјалне и духовне користи присвајањем резултата туђег рада — право на рад је основно начело и лично право човека.

Суштину права на рад у самоуправном социјалистичком друштву изражава следећа дефиниција А. Балтића и М. Деспотовића: „Право на рад је једнако право, под једнаким условима, зајемченог сталног запошљење од стране друштвене заједнице сваком за рад способном грађанину према његовим стручним и физичким способностима, запошљење које он слободно изабере и које за њега предствља основни и главни извор материјалних средстава и других права за пристојан и обезбеђен живот и развој његов и његове породице.”¹⁷⁾ Из наведеног појма произилазе елементи друштвене садржине права на рад.

Овако схваћено право на рад има вишеструки значај. Како указује Ј. Борђевић: „Оно значи обезбеђење човека, који нема ничег другог осим радне снаге, да може својим радом стицати средства за свој живот и живот своје породице. Оно значи и извесну гаранцију за економску, социјалну па и биолошку сигурност и репродукцију човека. Оно је други вид проглашења слободе од немаштине и сталне неизвесности за egzистенцију.”¹⁸⁾ Ове елементарне видове права на рад који га осветљавају у његовом негативном и „буржоаском” смислу, аутор допуњује следећим обележјима: „Устав Југославије уноси и гарантује ово право не само као једно од основних економских права, већ и као ново социјалистичко демократско право човека. У друштвеном уређењу, које се заснива на друштвеној својини средства за производњу и самоуправљању, право на рад је услов и гаранција да својина заиста буде друштвена, а да управљање буде заиста радничко, односно друштвено самоуправљање.”¹⁹⁾

Право на рад не остварује се аутоматски. Услед достигнутог нивоа економског развоја, као и постојеће територијалне и материјално-производне неусклађености, „Устав није у стању да остваривање права на рад изједначи са правом сваког човека да, увек и под свим условима, добије одговарајуће запослење. Устав не садржи овакву конкретну гаранцију и из тог разлога што би у постојећим друштвено економским условима и могућностима, она неизбежно водила у систем централизоване расподеле „радне снаге” и коначно у разне облике обавезног рада.”²⁰⁾ Из ових разлога намеће се питање друштвено-економских услова остваривања права на рад. У наредном делу нашег рада покушаћемо да их размотримо.

17) Ибид. стр. 139.

18) Ј. Борђевић, *Уставно право*, Савремена администрација, Београд, 1976. стр. 378.

19) Ибид. стр. 378.

20) Ибид. стр. 378.

7. Друштвено-економски услови остварења права на рад

Право на рад се разликује од осталих права како по својој друштвеној садржини и значају за човека, тако и по начину реализације. За његово остварење неопходни су бројни и разноврсни услови (материјални и друштвени, објективни и субјективни, општи и посебни). У савременим социјалистичким друштвеним заједницама потребно је омогућити и ускладити многобројне захтеве. Они претпостављају сложени механизам којим се усклађује истовремено деловање разних околности, тенденција и појава.

Услови остваривања права на рад нису истоветни у свим земљама. Они се разликују од заједнице до заједнице, као и у свакој заједници од једног до другог периода њеног развоја. Зато ћемо, разматрајући услове реализације права на рад, пре свега, имати у виду оне који су општег карактера, као и оне који се јављају у условима самоуправно организованог друштва.

а. *Врсте услова права на рад.* Под условима права на рад разумемо околности и појаве које непосредно или посредно утичу на његово остварење. Како је право на рад по својој природи комплексно и по значају многоструко услови његовог остварења су бројни и разноврсни. Право на рад тиче се, пре свега, човека, јер му обезбеђује биолошке, социјалне и духовне услове опстанка. Од њега зависи положај и улога појединца у друштву. Истовремено, право на рад тиче се и друштва, јер оно ствара услове реализације овог права. Отуда и услови остваривања права на рад потичу како од човека-појединца, тако и од друштва као целине. Међутим, услове не налазимо само на страни појединца и друштва, као ни на релацији појединац-друштво. Њих налазимо и у материјалној сфери човекове егзистенције.

Зато све услове, са најопштијег становишта, делимо на две групе: материјално-производне и друштвено-економске. Разматраћемо их посебно.

б. Материјално-производни услови представљају објективну основу остварења права на рад. Има их више. Навешћемо најважније, по редоследу који не изражава истовремено и њихов значај за остваривање права на рад.

(1) *Природно богатство.* Природа пружа материјалне чиниоце који су неопходни за обављање привредне делатности. Кроз однос природе и човека испољавају се материјално-производни услови делатности људи. Природа се јавља, пре свега, у облику земљишног фонда, рудног богатства, енергетских извора, климатских услова и др. Без природе човек не би обављао производан рад. У овом смислу природни услови су претпоставка и за запошљавање нових радника, те за остваривање права на рад. Она пружа простор за објављење делатности, даје произвођачу предмет рада и квалитетом својих елемената омогућује да тај рад буде продуктивнији.

(2) *Материјална структура друштвене производње.* Привредни живот састоји се из разноврсних привредних делатности. Ове делатности се повезују разноврсним односима. Међу њима мора постојати и квалитатив-

но и квантитативно, временско и просторно повезивање. Немогуће је на дужи рок обезбедити потпуну усклађеност технолошки хетерогених процеса рада. Неке су привредне области и гране развијеније од других. Нова радна места потребна појединцима који треба да остваре право на рад могу се добити управо у делатностима које су у односу на друге неразвијене, односно у делатностима које треба посебно развијати.

(3) *Национални доходак* је основни извор акумулације сваке друштвене заједнице, независно од карактера владајућих производних односа. То значи да од расподеле националног дохотка на акумулацију и остале облике производне и непроизводне потрошње зависи могућност проширења постојећег обима производње што условљава и запошљавање нових радника. Тиме се пружа могућност остварења права на рад извесном броју људи. Колики ће део националног дохотка бити издвојен за проширење постојећих капацитета, односно стварање нових капацитета зависи од инвестиционе политике коју воде носиоци акумулације у датој друштвеној заједници. Одредивање стопе акумулације није једноставан проблем, будући да се непроизводна и производна потрошња налазе у обрнутој сразмери, јер потичу из истог извора.

в. Друштвено-економски услови. Право на рад је комплексно по својој природи. За његову реализацију неопходни су, поред материјално-производних, бројни друштвено-економски услови. Најважнији су они који настају поводом обезбеђења материјалних добара, дакле, односи производње. Од њиховог карактера зависи остварење права на рад. Поред ових односа значајни су и односи из друштвене надградње, међу којима нарочито правни и политички односи. Постојање односа међу људима предпоставља и постојање одређених субјеката, како на нивоу основних организационих јединица, тако и на нивоу друштва као целине. Зато многе субјекте (основне и комплексне) сматрамо носиоцима остварења права на рад. Наведеним условима додајемо и планирање запошљавања, припремање појединаца за ступање на рад, мобилност радника и право на материјално обезбеђење за време привремене незопослености.

(1) *Социјалистички карактер односа производње.* Примарне односе у привреди прелазног периода предствљају социјалистички односи производње. Њихов социјалистички карактер изражава такву друштвену организацију рада која омогућује доминантну улогу радног човека у привредном животу. Радник је ослобођен експлоатације и слободно обавља своју привредну активност. Односе који настају повезивањем људи у привређивању карактерише равноправност, једнакост и солидарност.

Суштину односа производње изражава *друштвена својина* средстава за производњу. Њен смисао у Југославији изражен је основним начелом Устава СФРЈ на следећи начин: „Друштвена својина, као израз социјалистичких друштвено-економских односа међу људима, основа је слободног удруженог рада и владајућег положаја радничке класе у производњи и у друштвеној репродукцији у целини, као и основа сопственим радом стечене личне својине која служи задовољавању потреба и интереса човека.”

Владајући положај радника у удруженом раду, њихова улога, као и самоуправни карактер односа производње у југословенском самоуправном систему удруженог рада изражен је у чл. 1. Закона о удруженом раду: „Радници у остваривању свог владајућег положаја у удруженом раду и друштву, слободно, непосредно и равноправно, у односима самоуправне демократске повезаности, узајамне зависности, одговорности и солидарности и у односима равноправности народа и народности, управљају својим и укупним друштвеним радом у основној и другим организацијама удруженог рада, другим самоуправним организацијама и заједницама и у друштву у целини.

Социјалистичким самоуправним друштвено-економским односима у удруженом раду обезбеђује се да радници, на основу права рада друштвеним средствима и једнаких права, обавеза и одговорности у погледу средстава за производњу и других средстава друштвене репродукције у друштеној својини, управљају у свом, заједничком и општем друштвеном интересу својим радом, условима и резултатима свог рада.”

Из самоуправног карактера односа производње, као и улоге радника у удруженом раду произилази и обавеза стварања услова за остваривање права на рад. Неопходни услови за остваривање овог права обезбеђују се друштвеном својином средстава за производњу и сталним проширивањем материјално-производне основе рада. Организације удруженог рада су отворене, чиме се искључује монополизација друштвених средстава за производњу.

(2) *Носиоци остваривања права на рад.* Право на рад се у оквиру друштвене заједнице не остварује једним актом, нити једноставним процесом. Оно представља истовремену обавезу и активност разноврсних субјеката. Њихове радње и акти које доносе морају бити усклађени и повезани. О томе изричито говори чл. 159. ст. 3 Устава СФРЈ: „Сви који управљају или располажу друштвеним средствима и друштвено-политичке заједнице дужни су да стварају све повољније услове за остваривање права на рад”. Из овог произилази да су сви субјекти који управљају и располажу друштвеним средствима, као и друштвено политичке заједнице дужни да стварају услове за реализовање права на рад. Оно се у првом реду односи на обавезу радника у организацијама удруженог рада да при управљању и руковођењу друштвеним средствима имају у виду обезбеђење услова за остваривање права на рад. Оваква обавеза произилази из одредбе чл. 15 ст. 1 Устава СФРЈ којом су радници у удруженом раду узајамно одговорни да друштвена средства стално обнављају, увећавају и унапређују: „У остваривању права рада друштвеним средствима, радници у удруженом раду узајамно су одговорни да се, у свом заједничком и општем друштвеном интересу, тим средствима друштвено и економски цилесходно користе и да их, као материјалну основу свог и укупног друштвеног рада, стално обнављају, увећавају и унапређују, као и да своје радне обавезе савесно извршавају.”

Као носиоци обавеза за стварање услова за остварење права на рад у југословенском самоуправном систему удруженог рада могу се навести

и: (1) основе организације удруженог рада и друге самоуправне организације и заједнице, (2) радни људи који самостално обављају делатност личним радом средствима у својини грађана, (3) друштвено политичке заједнице (општине, покрајине, републике и федерација), (4) основне заједнице запошљавања, (5) самоуправне интересне заједнице запошљавања, (6) Савез синдиката, (7) привредне коморе, (8) Социјалистички савез радног народа (9) Савез социјалистичке омладине, (10) самоуправне интересне заједнице образовања, социјалне заштите и др. Сви наведени субјекти, у оквиру своје надлежности, дужни су да допринесу обезбеђењу неопходних услова за остваривање права на рад грађана.

Међусобни односи између појединих субјеката, као и у оквиру одређеног субјекта, регулишу се друштвеним договором о запошљавању, самоуправним споразумима и плановима запошљавања.

(3) *Планирање запошљавања.* Ангажовање радне снаге и њено усмеравање на делатности које треба развијати са становишта захтева закона сразмерне расподеле друштвеног фонда рада на разне делатности представља веома сложену друштвену активност свих носилаца запошљавања. Проблем је утолико тежи што се микро субјекти привредне делатности повезују путем односа који имају посредни карактер — преко тржишног механизма. Основне привредне јединице су робни произвођачи, те стичу доходак продајом производа и услуга, док непривредне организације удруженог рада тичу доходак слободном разменом рада. Свака организација удруженог рада настоји да послује рентабилно и да јој индивидуално радно време буде бар на нивоу друштвено-потребног радног времена, уколико не успе да га одржи испод тог нивоа. У тим условима нерентабилно је и друштвено нецелисходно сувишно ангажовање радне снаге. Зато је неопходно да се оствари оптимални спој средстава за производњу и радне снаге, како на нивоу основне организације, тако и на нивоу друштвене заједнице у целини. На овај начин искључена је могућност административне дистрибуције субјективних чинилаца применом једностраних критерија. Зато, пре свега, основна организација удруженог рада одлучује о проширењу делатности и о новим радним местима. Са друге стране и бројни макро субјекти дужни су да стварају све повољније услове за остварење права на рад.

Из овога проистиче обавеза планирања запошљавања. У оквиру својих права и дужности да планира свој развој, сваки субјект планира пораст запослености и предузима мере потребне да се она оствари.

Основна организација својим плановима рада и развоја утврђује обим и структуру потреба за радницима. Планом запошљавања она утврђује и мере за задовољавање ових потреба. Планови потреба за радницима садрже, пре свега, број потребних радника, њихову професионалну и квалификациону структуру, динамику запошљавања радника, начин обезбеђења потребних радника, мере за реализацију плана запошљавања, мере за коришћење унутрашњих резерви. Основна организација доставља општинским самоуправним интересним заједницама запошљавања своје планове потреба за радницима.

Основи политике запошљавања и мере за њихово реализовање одређују се плановима друштвено-економског развоја општина, међуопштинских регионалних заједница и плана социјалистичке републике.

Заједнице запошљавања доносе планове запошљавања на основу плана рада и развоја организација удруженог рада и друштвено-политичких заједница.

(4) *Покретљивост радника.* Ради ефикаснијег територијалног размештаја укупног друштвеног рада, а посебно ради бржег усмеравања радника према недовољно развијеним подручјима предвиђају се друштвеним договором мере које потстичу покретљивост радника (иформисање лица која траже запошљење о могућностима запошљавања ван места пребивалишта, обезбеђење средстава за сеобе, као и обезбеђење других погодности незапосленим лицима). Већом мобилношћу радника превазилази се наслеђена територијална подударност места рођења са пребивалиштем и местом обављања занимања.

(5) *Усклађивање образовања са захтевима за радном снагом.* Да би се обезбедили радници одређених профила занимања, који су потребни недовољно развијеним привредним и непривредним делатностима, стварају се одговарајући услови њиховог образовања. Тиме се усклађује образовање кадрова са захтевима удруженог рада. У том циљу доносе се планови и програми образовно-васпитног рада који предвиђају обим и структуру кадрова у складу са захтевима привредних и непривредних делатности. Субјекти образовања и одговарајуће заједнице организовано прате промене до којих долази у удруженом раду и занимањима, те предузимају мере за усклађивање програма своје активности са потребама удруженог рада.

(6) *Право на материјално обезбеђење за време привремене незапослености.* Будући да остварење права на рад зависи и од конкретних материјалних услова друштва, оно се не може остварити за све непосредно после социјалистичке револуције, а понегде ни у дужем периоду. Зато посебан значај има право на материјално обезбеђење лица која су привремено незапослена. Ово произилази из члана 159 ст. 5 Устава СФРЈ: „Зајемчује се, под условима одређеним законом право на материјално обезбеђење за време привремене непослености.“ Незапосленим лицима третирају се лица којима је рад редовно и главно занимање, а која без своје кривице нису запослена. Материјално обезбеђење састоји се из новчане накнаде, из права на здравствену заштиту, из права на дечији додатак и др. Републике и покрајине својим законима одређују услове за остварење материјалног обезбеђења. Овим правом обезбеђује се материјална и социјална сигурност незапослених радника. Тиме се незапошљено лице стимулише на оспособљавање или преквалификацију у циљу бржег запошљавања. На тај начин потврђује се друштвено признање достојанства човека који се у датом тренутку не може запослити.

УЧЕШЋЕ РАДНИКА У ОДРЕЂИВАЊУ ПРАВА НА РАД И РАДНИХ ОДНОСА

1. *Право на рад и његово регулисање*

Право на рад као једно од основних и најзначајнијих права човека је могуће посматрати и кроз право радника да учествују у регулисању питања и односа који се тичу права на рад и радних односа.

Чланом 159. Устава СФРЈ од 1974. године предвиђено је право на рад (Устав од 1963. је садржавао одредбе о праву на рад у члану 36, а уставни закон од 1953. у чл. 5).

У члану 159. Устава одређено је да је зајемчено право на рад, а у другом ставу да су права на основу рада неотуђива. Ове две одредбе чине јединство, јер се у њима изражава повезаност гаранције о праву на рад, као праву на запослење под одређеним условима, и гарантовање права по основу рада. Неотуђивост права по основу рада изражава и неексплоататорски карактер радних односа и нов карактер права из радног односа.

У југословенском социјалистичком самоуправном друштву за право на рад се узима право рада друштвеним средствима. Право рада друштвеним средствима се остварује у раду друштвеним средствима. У законодавству и теорији ово право је изражено као сложено право (катеорија) које обухвата сва права, обавезе и одговорности по основу рада и то тако да би изразило дати облик удруживања рада у социјалистичком самоуправном друштву. Право рада друштвеним средствима према томе представља основни облик остваривања права на рад у самоуправном социјалистичком друштву. По неким мишљењима ово право је нов начин формулисања права на рад па се поистовећује са правом на рад, међутим, као што ћемо видети ова два права се не могу поистовећивати.

Право на рад друштвеним средствима логички следи право на рад, јер ако се право на рад схвати као право на запослење, онда право на рад претходи праву рада друштвеним средствима, јер се ово друго остварује тек запослењем у организацији удруженог рада односно у радној заједници.

Када се право рада друштвеним средствима поистовећује са правом на рад губи се из вида чињеница да се право на рад остварује и у личном раду средствима у својини грађана (тзв. приватном сектору), те

би поистовећивање права на рад и права рада друштвеним средствима представљало теоријски сужавање појма права на рад, а практично би то било у сукобу са радноправним прописима и праксом радних односа. Право рада друштвеним средствима се иначе дефинише као неотуђиво право радника да ради друштвеним средствима ради задовољења својих личних и друштвених потреба и да као слободан и равноправан са другим радницима у удруженом раду ради и управља својим радом и условима и резултатима свог рада. На основу права на рад радник има право да ради (удружује рад) са радником који личним радом средствима у својини грађана обавља одређену делатност али тада право управљања условима и резултатима рада не постоји у оном смислу у коме постоји код права рада друштвеним средствима. Ипак постоје одређени елементи удруживања који карактеришу самоуправне односе. То се види из прописа о удруживању рада и средстава.

Право на рад се може дефинисати као једнако право на слободно изабрано запослење према стручним и радним способностима које обезбеђује равноправно учешће у расподели националног дохотка, услове за стручно оспособљавање и одлучивање о условима и резултатима свога рада. Право на рад се остварује у раду друштвеним средствима као право рада друштвеним средствима, а у раду средствима у својини грађана као право да се личним радом средствима у својини грађана обавља одређена делатност и стичу средства за живот.

2. Основна и општи правила о регулисању односа у удруженом раду

Према члану 161. Закона о удруженом раду који дефинише међусобне радне односе, — радни односи у удруженом раду су радни односи у основној организацији удруженог рада, односно у радној заједници, које радници остварујући право рада друштвеним средствима, уређују самоуправним општим актима којима утврђују појединачна и заједничка права, обавезе и одговорности у складу са законом.

Ово је иначе почетна одредба Закона о удруженом раду који се односи на радне односе и којом се дефинишу радни односи. У IV делу Закона о удруженом раду у коме се говори о остваривању самоуправљања радника у удруженом раду (у глави VI) се говори о Друштвеним договорима, самоуправним споразумима и другим самоуправним општим актима о самоуправном регулисању односа у удруженом раду (чл. 573—615). Ове одредбе о самоуправном регулисању не односе се само на регулисање радних односа већ и на регулисање других самоуправних односа у удруженом раду. Међутим, регулисање самоуправних односа у удруженом раду једним својим значајним делом јесте регулисање радних односа.

Као што је познато друштвеним договором се обезбеђује и усклађује самоуправно уређивање друштвено-економских и других односа од ширег заједничког интереса. Према томе, друштвени договори могу бити оквир за самоуправно уређивање радних односа у удруженом раду. Радни

односи се према законским одредбама регулишу самоуправним општим актима, а то се може разумети тако да се регулишу самоуправним споразумима и другим самоуправним општим актима. С обзиром на неке формулације уставних и законских одредби у теорији има спорова око тога да ли се радни односи регулишу самоуправним споразумом или другим самоуправним општим актом — правилником.¹⁾ Може се узети да је прихватљивије тумачење да из законских одредби произлази да се радни односи регулишу самоуправним споразумима, али и другим самоуправним општим актима — правилницима. Но, још тачније је рећи да се у већини самоуправних општих аката морају наћи, а у свим самоуправним општим актима могу наћи, одредбе о радним односима у удруженом раду.

Ако се пође од самоуправног споразума о удруживању рада радника у основну организацију удруженог рада, као основног и највишег самоуправног општег акта, па преко других самоуправних општих аката до статута, правилника и других самоуправних аката — видимо да се у свима њима налазе одредбе о правима и обавезама радника из радних односа у удруженом раду.

Ипак, највећи део одредби којима се регулише радни однос се налази у самоуправном споразуму о међусобним радним односима, у правилницима и другим самоуправним општим актима (Правилник о радним обавезама и одговорностима радника, Правилник о стручном оспособљавању, Правилник о пословној тајни, Правилник о заштити на раду и др.) којима се регулишу права, обавезе и одговорности радника у удруженом раду.

Самоуправни споразум о удружишању рада радника у основну организацију удруженог рада — као основни облик удруживања рада и остваривања права и обавеза радника — радници доносе непосредно — директним изјашњавањем. Исто тако и неке друге самоуправне опште акте радници доносе путем референдума (акт о расподели дохотка и средстава за личне дохотке и стамбене односе).

Друштвене договоре и самоуправне споразуме у име потписника закључују њихови овлашћени органи, али у случајевима када се ради о односима о чијем се уређивању радници лично изјашњавају, овлашћени орган организације удруженог рада може потписати друштвени договор (чл. 581) — исто важи и за самоуправни споразум (чл. 593. Закона о удруженом раду) само ако га претходно прихвати већина радника у свакој основној организацији удруженог рада у саставу организације удруженог рада која закључује друштвени договор односно самоуправни споразум.

Статут основне организације удруженог рада се такође доноси већином гласова свих радника. Статут не може бити у супротности са самоуправним споразумом о удруживању, а сви остали самоуправни општи акти морају бити у сагласности са статутом. Док најважније самоуправне опште акте доносе радници личним изјашњавањем, остале самоуправне опште акте доносе радници преко својих делегата у радничком савету — раднички савет.

1) Др А. Балтић, др М. Деспотовић, Основни радног права Југославије, и систем самоуправних међусобних радних односа и основни проблеми социологије рада, Београд, 1979. стр. 104.

Доношењу самоуправног општег акта претходи јавна расправа са правом сваког радника да чини предлоге за измене и допуне предлога. Предлагач је дужан да размотри све примедбе и предлоге, а ако их не усвоји, да образложи одбијање предлога. То је нарочито значајно ако самоуправни општи акт доноси раднички савет.

Према одредбама Закона о удруженом раду (чл. 180) радници у основним организацијама удруженог рада у саставу исте радне организације или у оквиру сложене организације удруженог рада, могу самоуправним споразумом утврдити заједничке основе и мерила за уређивање одређених права, обавеза и одговорности. Радници су дужни да самоуправним општим актом којим се уређује радни однос ускладе са заједничким основима и мерилима.

Према чл. 179. Закона о удруженом раду радници слободно и равноправно, у складу са самоуправним споразумом о удруживању рада радника у основну организацију удруженог рада, утврђују међусобна права, обавезе и одговорности у раду — самоуправним општим актом којим се уређује радни однос. Овај самоуправни општи акт мора бити у сагласности са законом, самоуправним споразумом, статутотом и друштвеним договором.

И ако, као што ћемо видети касније, самоуправно регулисање права, обавеза и одговорности у смислу остваривања права на рад меримо кроз конкретна права, обавезе и одговорности утврђене самоуправним општим актом, самоуправни акти у методу регулисања, и у начелним и конкретним опредељењима, увек морају полазити од права на рад и права рада друштвеним средствима. За све запослене раднике и са њиховог становишта (са становишта остваривања права, обавеза и одговорности) самоуправно регулисање се оцењује мером остваривања права на основу рада, а са становишта привремено незапослених мером целисходног рада и управљања друштвеним средствима и мером стварања услова за запошљавање нових радника. Због тога је посебно значајна она одредба која говори о томе да сви који раде и управљају друштвеним средствима (и друштвено-политичке заједнице) дужни су да стварају све повољније услове за остваривање права на рад.

За учешће радника у регулисању права на рад и права из радног односа ове одредбе значе да су радници, и сви остали, обавезни да регулишу радне односе тако да се стварају све повољнији услови за остваривање права на рад. То значи да се самоуправно регулисање међусобних радних односа може посматрати и са становишта остваривања права на рад и стварања све повољнијих услова за остваривање права на рад. У праву и реалним односима регулисања радних односа — права, обавезе и одговорности у радним односима — јесте регулисање права на рад. Према томе и самоуправно регулисање, као учешће радника у регулисању међусобних радних односа, и других радних односа, јесте посредно или непосредно учешће у регулисању права на рад. И ако су регулисање заснивања и престанка радног односа од посебног значаја за остваривање права на рад и правно регулисање других права, а нарочито обавеза и одговорности у радном од-

носу, они такође представљају остваривање права на рад у новом социјалистичком значењу и доношај права на рад. Исто важи и за самоуправно регулисање радних односа.

3. Самоуправно регулисање међусобних радних односа у удруженом раду

а) Самоуправно регулисање заснивања радног односа

Самоуправно уређивање радног односа има посебан значај за остваривање права на рад, а и за радне односе уопште. Самоуправним општим актима се уређују: систематизација послова и задатака (радних места), услови за заснивање радног односа, поступак за јавно оглашавање слободних послова и задатака, доношење одлуке о избору радника и заснивање радног односа на одређено време.

Члан 167. Закона о удруженом раду (в. такође чл. 179) одређује да свако може слободно, равноправно и под једнаким условима, на начин одређен законом и самоуправним општим актом да заснује радни однос са радницима у основној организацији удруженог рада. Као што се види из овог члана услови за заснивање радног односа се уређују и самоуправни општим актом, али и законом. Законом су, међутим, одређени општи услови и начела у погледу одређивања посебних услова, а посебни услови се одређују самоуправним општим актом — само изузетно законом. Посебни услови за рад морају се одредити у складу са захтевима послова и задатака. Самоуправним општим актом се одређују и послови и задаци при чијем вршењу радници имају посебна овлашћења и одговорности (руководећа радна места). Исто тако, радници имају дужност и право да самоуправним општим актом одреде обавезе у погледу обезбеђивања услова за преквалификацију инвалида рада и других инвалидних лица и да одреде радне задатке на којима се они запошљавају (који су резервисани за ове раднике).

Све обавезе и права у погледу самоуправног регулисања заснивања радног односа су одређени тако да се обезбеди једнака доступност посла свима под једнаким условима. Самоуправно регулисање мора да обезбеди и поступак који ће обезбедити остваривање ових права која проистичу из права на рад. Треба напоменути да се самоуправним општим актом одређује и надлежни орган за доношење одлуке о заснивању радног односа, а то може бити само колегијални орган и најчешће је то раднички савет. Инокосни пословодни орган (директор) не може учествовати у одлучивању. Руководилац учествује у одлучивању код заснивања радног односа у радним заједницама органа управе.

б) Самоуправно регулисање права и обавеза у погледу радног времена

Као што је познато дужина трајања радног времена је (седмично 42 часа) одређена Уставом и законом. Законом су утврђена и основна права

и обавезе радника у погледу радног времена, а остваривање основних права и других права радника радници уређују самоуправним општим актом.

Закон одређује да се почетак и распоред времена одређује самоуправним општим актом, али да се радно време од 42 часа у радној седмици мора распоредити у најмање пет радних дана у седмици. Према томе, радно време у току дана траје 7 или 8 часова у зависности од тога колико дана у радној седмици радници раде, али изузетно самоуправним општим актом у складу са законом може бити одређено да радници у одређеном добу године (сезони) раде и дуже од осам часова, а да после тога раде сразмерно краће тако да у току године остваре просечно радно време у трајању од четрдесетдва часа у току радне седмице. Законске одредбе које се односе на дневни и недељни одмор радника на исти начин одређују овлашћења радника у погледу самоуправног регулisaња одмора радника, а посредно се опет тичу и регулisaња радног времена.

Законом су предвиђена ограничења у погледу распореда радног времена у организацијама удруженог рада: здравство, саобраћаја, трговине и угоститељства. Утврђена је, наиме, обавеза тих организација да самоуправним споразумом утврде почетак, распоред и завршетак радног времена у складу са потребама радних људи и грађана. Уколико организације удруженог рада у поменутих областима то не учине — органи друштвено-политичке заједнице ће одредити почетак, распоред и завршетак радног времена у овим организацијама (чл. 185. Закона о удруженом раду). Раније је одређивање радног времена у овим организацијама било у надлежности органа друштвено-политичке заједнице.

Као и код других питања права, излагање о самоуправном регулisaњу права у погледу радног времена могло би бити много опширније, ипак и овде, као и у следећим питањима, биће изложено само оно што је најважније и што даје најосновије податке о самоуправном регулisaњу.

Републичким и покрајинским законима о радним односима, у складу са Законом о удруженом раду, одређено је да радници самоуправним општим актом утврђују случајеве када радник ради непуно радно време, скраћено радно време и прековремено.

Непуно радно време се може одредити у случајевима када због обима послова и карактера рада у организацији удруженог рада за обављање тих послова и задатака није потребан рад у пуном радном времену.

Самоуправним општим актом радници могу такође одредити краће радно време од пуног радног времена и у случајевима када се ради о пословима и задацима са посебним условима рада. Краће радно време у овом случају се назива скраћеним радним временом да би се разликовало од непуног радног времена у предњем смислу, и да би се и кроз назив указало да се ради о пословима и задацима који се обављају у пуном радном времену, али због посебних услова рада радник на тим пословима ради скраћено радно време.

Радници су за овако уређивање радног времена и рада на пословима и задацима са посебним условима рада обавезни да спроведу одређени поступак код Републичког секретаријата за рад који је надлежан да

оцени да ли се ради о посебним условима рада. Право је и дужност радника да покрену поступак за испитивање и утврђивање посебних услова и право и дужност да самоуправним општим актом регулишу рад на тим пословима и задацима. Ови услови и проблематика иначе су регулисани и третирани заједно са питањима заштите радника на раду.

За остваривање права на рад наред посебно је значајно питање рада дужег од пуног радног времена (прековременог рада.) Да би радник остварио право на пуно радно време, одређено је да радник може да ради дуже од пуног радног времена само изузетно и под условима одређеним самоуправним општим актом у складу са законом. Радник не само да има право да не ради дуже од пуног радног времена већ законске одредбе имају смисао да радник не може да ради дуже од пуног радног времена. Ове законске одредбе су заштитног карактера, али и одредбе које штите права привремено незапослених. У условима када има незапослених радника ове одредбе имају велики значај за остваривање права на рад односно за стварање све повољнијих услова за остваривање права на рад.

Радници у основној организацији удруженог рада су дужни, и имају право, да у складу са правом на рад и одредбама закона, полазећи од својих потреба, самоуправним општим актом регулишу случајеве и услове увођења рада дужег од пуног радног времена.

Поменута ограничења су републичким и покрајинским законима конкретизована одредбама које се могу свести на следеће: 1. радник је дужан да ради дуже од пуног радног времена ако је организацију задесила несрећа или јој непосредно прети, или 2. ако је рад дужи од пуног радног времена неопходан да би се завршио започети процес рада који се не може прекидати или 3. да се обаве послови који се у редовном радном времену нису могли завршити из објективних разлога или 4. ако такав рад објективни услови захтевају.

Поред свих ових права, обавеза и ограничења предвиђено је право и обавеза радника да најмање два пута годишње изврше анализу и провере оправданост рада дужег од пуног радног времена. Ако се овакав рад у датој организацији појављује чешће, онда радници анализу и проверу морају да врше чешће. И ако строго узев ово није регулисање права, обавеза и одговорности оно јесте контрола примене одредби самоуправних општих аката, а у ширем смислу је део права и обавеза самоуправног регулисања.

в) Самоуправно регулисање заштите на раду

Основна правила у погледу заштите радника на раду је изражено у уставној одредби (чл. 161 Устава СФРЈ), према којој радни човек има право на услове рада који обезбеђују његов физички и морални интегритет и сигурност. У извршењу ове уставне одредбе, закони о радним односима, али и посебни закони о заштити на раду, регулишу права радника у погледу заштите на раду и обавезе радника у погледу примена мера заштите на раду. Посебно се у закону утврђују права и обавезе радника у самоуправном регулисању права и обавеза у погледу заштите на раду.

Чланом 179. Закона о удруженом раду одређено је, поред осталог, да се самоуправним општим актом уређују нарочито: заштита радника на раду; мере којима се чува, обезбеђује и унапређују радна средина радника; посебно заштита жена, омладине, инвалида рада и других инвалидних лица; и друга права и обавезе радника. Републички и покрајински закони о радним односима садрже одредбе о општој заштити, али највећи део одредби се односи на заштиту жена, омладине и инвалида. С обзиром на историјат ових права, промене револуционарног карактера и у овој области, и заштитном карактеру ових права, законске одредбе о заштити радника на раду су бројне нарочито ако се узму у обзир и одредбе закона о заштити на раду и других прописа који се односе на заштиту на раду.

Ако би се судило по броју одредби о заштити на раду могло би се сматрати да је законом регулисано све што је потребно регулисати, па и да нема могућности ни потребе за самоуправним регулисањем.

Увид у законске одредбе показује, међутим, да оне одређују самоуправно регулисање права и обавеза која ће реализовати уставне и законске одредбе о условима рада који обезбеђују физички и морални интегритет радника, и заштиту човекове и радне средине.

Сваком праву радника у погледу заштите на раду одговара обавеза удружених радника да омогуће остваривање права и обавеза радника. Сви заједно имају право и обавезу да у складу са законом регулишу права и обавезе радника у погледу заштите на раду.

Самоуправни споразум о удруживању рада радника у основну организацију удруженог рада морају се одредити основе за утврђивање (самоуправно регулисање) спровођења и унапређења заштите на раду. На овим основама, у складу са законом, радници самоуправним општим актом којим се уређује радни однос, или посебним самоуправним општим актом, уређују заштиту на раду. Самоуправним општим актом се регулише нарочито: (1) права, обавезе и одговорности радника у погледу заштите на раду и посебно обучавање радника за заштиту на раду; (2) права, обавезе и одговорности радника са посебним овлашћењима и одговорностима; (3) организовање заштите на раду; (4) одређивање послова и задатака који се обављају под посебним условима и условима за обављање тих послова; (5) заштиту омладине, жена и инвалида; (6) набавку, и поступак са личним средствима заштите; (7) набавку оруђа за рад и њихову употребу; (8) упућивање радника на лекарски преглед у вези са заштитом на раду; (9) поступак спасавања у случају елементарних непогода, пожара и других несрећа; (10) начина извршавања обавеза према инспекцији рада; (11) вођење евиденције и (12) поступак у случајевима забрана вршења одређених послова у складу са прописима о заштити на раду.

У овим односима и димензији радних односа испољава се и суштина права на рад, које у нашим условима није само право које штити од незапослености, већ и право које обезбеђује хумане услове рада и живота које је уз све тешкоће и проблеме у стању да обезбеди социјалистичко друштво. Наравно, ово би било недовољно уколико радник не би оствари-

вао и друга права и обавезе које га чине личношћу ослобођеном од експлоатације са оствареним историјским амбицијама да буде стваралачка личност. Обезбеђивањем заштите на раду, права и обавезе радника у погледу заштите на раду изражава се неексплоататорски карактер радних односа који не иду на извлачење профита већ на афирмацију стваралачких потенцијала радника.

Према томе и ако се права радника у погледу заштите на раду и даље третирају и разумеју као заштитна, она су значајна димензија остваривања права на рад.

г) Утврђивање основа и мерила вредновања рада за расподелу средстава за личне дохотке

Према закону (в. напр. чл. 53. Закона о радним односима СР Србије) лични доходак радника се утврђује по унапред предвиђеним основама и мерилима у основној организацији удруженог рада. Радници су дужни самоуправним општим актом да утврде и разраде најмање оне основе за расподелу личних доходака који су законом предвиђени и одговарајућа мерила. Ово је право али и обавеза радника. Уколико радници својим самоуправним општим актом о расподели чистог дохотка и средстава за личне дохотке нису утврдили основе и мерила, на основну организацију удруженог рада ће се применити чл. 127. Закона о удруженом раду и о томе обавестити орган надлежан за вршење надзора над законитошћу рада, и радници те основне организације примају само законом зајемчени лични доходак.

Самоуправним општим актима се одређује висина накнаде личног дохотка у свим случајевима када радник има право на накнаду личног дохотка по одредбама закона или самоуправног општег акта. Самоуправним општим актом се одређује и висина накнаде личног дохотка за време прекида рада до којег је дошло без кривице радника.

Законом је утврђено право на зајемчени лични доходак и висина зајемченог личног дохотка износи 55% просечног месечног личног дохотка радника у привреди општине исплаћеног у претходној години. Самоуправним општим актом у организацији у складу са друштвеним договором у општини и самоуправним споразумом који су радници закључили с радницима у другим основним организацијама, може се утврдити већи износ зајемченог личног дохотка од износа утврђеног законом — у том случају тај део зајемченог личног дохотка обезбеђује онај ко је то право предвидео. Самоуправним општим актом се одређује начин обезбеђења средстава и поступак за исплату повећаног износа зајемченог личног дохотка.

Да би се обезбедило право и могућност да сваки радник развије и испољи своје способности самоуправним општим актом, у складу са друштвеним договором и самоуправним споразумом, ближе се одређује начин и поступак за награђивање стваралачког рада радника. Радници су

дужни да у самоуправном општем акту разраде основе и мерила по којима ће се утврђивати висина посебне накнаде која се даје раднику за резултат његовог стваралачког рада и доприноса који је дао повећању дохотка организације.

Пошто знамо да се расподела средстава врши, и основи и мерила за утврђивање чистог дохотка одређују, у складу са начелом свако према способностима свакоме према раду — овде се реализује начело расподеле према раду и резултатима рада радника, — резултатима рада свих и према друштвеној продуктивности. У самоуправном регулисању односа у расподели дохотка и средстава за личне дохотке, такође се полази од ових принципа и одредбе самоуправних општих аката не могу бити у супротности са њима. Самоуправни општи акти укључују истина и елементе солидарности. Сва ова права радника представљају реализацију права на рад и права радника да одлучују о резултатима свога рада.

д) Самоуправно регулисање стручног оспособљавања

Радници су дужни и имају право да кроз самоуправно регулисање радних односа у удруженом раду обезбеде да у организацији рада и управљања до изражаја радне способности и стручно образовање и да раднику омогуће развијање стваралачких способности.

Основна обавеза а истовремено и право радника у погледу самоуправног регулисања права радника на стручно образовање, јесте да у складу са усвојеним планом рада и развоју утврђују програм образовања и усавршавања радника. У самоуправним општим актима утврђују и право радника за време стручног оспособљавања као и услове и начин њиховог оспособљавања. Но поред права у стручном оспособљавању утврђују се и обавезе радника. Стручно оспособљавање па кроз то и регулисање стручног оспособљавања значајан су услов остваривања права на раду, па и права на рад. Стручно оспособљен радник има више могућности за рад и када и ако буде привремено незапослем лакше ће и брже добити посао од радника који није стручан односно који се није стручно оспособљавао. Стручно оспособљавање се обезбеђује у организацији удруженог рада раднику у складу са потребама организације а само у случају технолошких промена и унапређења за запошљавање у другој организацији. Но индиректно то је увек оспособљавање човека за рад и стварање већих могућности раднику да се запосли када постане привремено незапослен.

ђ) Регулисање распоређивања радника на друге послове и задатке

Радник има право да ради на пословима и задацима за чије је обављање засновао радни однос. На тим пословима и задацима радник ће радити све док то хоће или док наступи неки од случајева у којима постоји објективна потреба да радник буде распоређен на друге послове и за-

датке. Радник може бити распоређен на друге зослове и задатке у случајевима и под условима утврђеним у самоуправном општем акту у складу са законом.

Законом је утврђено правило да радник може бити распоређен на друге послове и задатке који одговарају радниковим стручним и радним способностима ако такво распоређивање захтева процес рада. На послове и задатке који не одговарају радниковим стручним и радним способностима радник може бити распоређен само уз пристанак а против воље радника само изузетно у ванредним околностима и привремено. Радник може бити премештен у другу организацију или друго место само уз пристанак.

За све ове случајеве радници самоуправним општим актом утврђују услове за распоређивање, надлежност и поступак. За доношење одлуке о распоређивању радника може бити надлежан само колегијални орган, а пнокосни радник код привременог распореда. Ако самоуправним општим актом није регулисано распоређивање радника онда је одлука о распоређивању радника незаконита. Пошто ове одредбе морају бити врло бројне, то нису ретки случајеви непотпуности одредби самоуправног општег акта о распоређивању радника и онда долази до спорова. У сваком случају када распоређивање радника није извршено у складу са општим актом или о распоређивању нема одредби у самоуправном општем акту, (које треба да регулишу тај случај распоређивање) као и у случајевима када одредбе самоуправног општег акта нису у складу са законом, одлука о распоређивању радника је незаконита.

е) Самоуправно регулисање права на одморе и одсуства

У члану 179. Закона о удруженом раду је одређено да се самоуправним општим актима уређују услови и начин коришћења годишњих одмора и одсуства. О томе говори и члан 189. Закона о удруженом раду истичући да је самоуправно регулисање ових права право и обавеза радника.

У републичком и покрајинским законима о радним односима су сдржане одредбе које говоре о одморима и одсуствима радника. Истим тим одредбама је одређено, међутим, да се самоуправно предвиде услови и начини коришћења: (1) одмора у току рада; (2) дневног одмора; (3) недељног одмора и (4) годишњег одмора. Свако од ових права је гарантовано законом, али је у погледу једног броја услова и начина коришћења ових одмора одређено да се установе самоуправна правила па због тога ова права тије могуће одредити нити користити без самоуправне регулативе. Поред тога, такво једно стање би могло довести до неједнакости и неправедности што би изазвало спорове.

У погледу права радника на одсуства, такође је одређено да се самоуправним општим актом одређују услови и начини коришћења. Основни случајеви и услови за остваривање права на одсуства одређени су републичким и покрајинским законима о радним односима, али је овим за-

конима такође предвиђено да се самоуправним општим актима одреде и други случајеви у којима радник може остварити право на одсуство као и други услови коришћења права на одсуства. Закони су нешто стриктнији када се ради о одсуству уз накнаду личног дохотка допуштајући могућности да се предвиде и други случајеви. У погледу одсуства без накнаде личног дохотка закони дају више слободе, у погледу предвиђања случајева и услова коришћења одсуства без накнаде личног дохотка. Законски прописи су једино стриктни у погледу одсуства без накнаде личног дохотка да раднику права и обавезе у том случају мирују. Док је за одсуства без накнаде личног дохотка одређено да се признају радницима за случај срећних догађаја и важних потреба у породици и да трају до седам дана у једној календарској години, дотле се услови коришћења одређују самоуправним општим актима. Законом је одређено да радник има право на седам дана одсуствовања за случај смрти члана уже породице.

Што се тиче одмора без накнаде личног дохотка закон одређује да се случајеви и услови коришћења овог одсуства утврђују самоуправним општим актима и одређује само неколико случајева коришћење овог одсуства и то одређујући мировање права и обавеза радника. И у овим случајевима је потребна самоуправна регулатива да би се право на одсуства без накнаде личног дохотка могло користити.

Радници самоуправним општим актима регулишу услове и начин коришћења одсуства али могу прописивати и случајеве у којима се стиче право на одсуства. Оквир је доста широк али је логично да се случајеви, услови и начин коришћења у самоуправним општим актима могу предвидети само ако је то у складу са правима и начелима која се односе на права, обавезе и одговорности радника и у складу са правом на рад.

ж) Самоуправно регулисање одговорности радника

У члану 193. Закона о удруженом раду се истиче важно начело нашег самоуправног система — да су радници међусобно и лично одговорни за савесно извршење радних обавеза у радном односу. Самоуправним општим актом којим се уређује радни однос, или посебним самоуправним општим актом, уређују се радне обавезе и одговорности радника и одговорност радника за штету. У самоуправном општем акту се одређује које повреде радних обавеза сматрају лакшим, а које тежим. Такође се самоуправним општим актом одређује покретање и вођење поступка и изрицање мера које се могу предузети премарадницима за повреду радних обавеза, затим рокови застарелости покретања и вођења поступка, као и рокови застарелости извршења мера. Републички и покрајински закони о радним односима одређују горњу границу у погледу застарелости. Законом о удруженом раду су одређене мере које се могу изрећи за повреду радних обавеза и осим тих других мере се не могу предвидети (чл. 195). Законом о удруженом раду је такође одређено формирање, састав и надлежност дисциплинске комисије која води поступак за утврђивање повреда радних обавеза и одговорности радника и изриче мере за повреду радних обавеза.

Основна правила у погледу одговорности радника за штету су утврђена законом, али је Закон о удруженом раду одређен да се нека правила о условима одговорности, поступку утврђивања одговорности и органима за вођење поступака утврде самоуправним општим актима.

Законске одредбе и одговорности посебно оне које се тичу самоуправног регулисања одговорности радника представљају значајан елемент права радника у остваривању права на рад. Остваривање права на рад не претпоставља само права и обавезе већ и одговорности без које нема потпуног остваривања права и обавеза у социјалистичком систему.

з) Самоуправно регулисање престанка радног односа

Члан 159. Устава СФРЈ садржи и одредбу по којој раднику може престати рад против његове воље само под условом и на начин предвиђен законом. Законом о удруженом раду је предвиђено да радни однос раднику може престати: 1) његовом вољом или уз његову сагласност 2) против воље радника само у случају када нема више услова да радник ради на датим пословима и задацима односно у организацији или заједници у којој је радио. Случајеви престанка радног односа набројани су у члановима 211-219. Ове одредбе су реализација уставних одредби о праву на рад. Према томе јасно је да се самоуправним општим актом не могу одређивати случајеви престанка радног односа али то не значи да самоуправног регулисања овде нема. Закон о удруженом раду је у неким одредбама предвидео да радници самоуправним општим актом ближе одређују неке услове за престанак радног односа а исто тако и неке елементе односа који се успостављају приликом престанка радног односа. За све случајеве престанка радног односа радници самоуправним општим актом одређују поступак пред надлежним органима — надлежним за доношење одлуке о престанку радног односа.

Према члану 211. Закона о удруженом раду радници самоуправним општим актом утврђују време за које је радник дужан да остане на раду ако је дао изјаву да жели да престане са радом — то време не може бити дуже од шест месеци. Такође се према члану 211 и 197. Закона о удруженом раду самоуправним општим актом одређује за које се повреде радних обавеза може изрећи мера престанка радног односа. Слично је са одредбама члана 212, Закона о удруженом раду која предвиђа да се самоуправним општим актом одређује поступак утврђивања одговорности радника за случај када је радник својм неодговорним односом према раду довео организацију у економске тешкоће због којих је престала потреба за радом неких радника и у ком случају раднику који је скривео тешкоће може престати радни однос.

Још пре доношења Устава СФРЈ од 1974. г. утврђено је правило да раднику услед технолошких промена не може престати радни однос тј. да нема престанка радног односа за радника који је „технолошки вишак“. Такву одредбу садржи Закон о удруженом раду у члану 213. Чланом 188. Законом о удруженом раду је предвиђено да се права радника чији је

„рад постао непотребан” услед технолошких промена (право на други посао, преквалификација, доквалификација и сл.) регулишу самоуправним општим актом у складу са законом.

Самоуправним општим актом одређују се услови и начин престанка радног односа када је предвиђен поступак за престанак основне организације удруженог рада у којој радник ради или у случају покретања поступка за престанак радне организације у чијем се саставу налази основна организације у којој радник ради.

Право радника на сталност у раду је у самоуправном социјалистичком друштву — право да радник ради друштвеним средствима све док има објективних услова за то — и тиме се реализује једна од битних компоненти права на рад у класичном смислу али и у савременом смислу. Сличне гаранције постоје у нашем праву и за раднике код послодаваца.

ј) Самоуправно регулисање остваривања и заштите права радника

Члановима 181-183 и 220-226. Закона о удруженом раду регулисано је остваривање и заштита права радника на раду и по основу рада. Републички и покрајински закони о радним односима такође садрже одредбе које се односе на остваривање и заштиту права радника. И ако се ова регулатива може означити више него потпуна у класичном смислу, за њену потпуност у једном новом смислу потребна је и самоуправна регулатива у овој области. Самоуправним општим актима, зобг тога и у складу са законом, радници утврђују поступак остваривања и заштите права радника и надлежност самоуправних органа уколико законом нису одређени односно уколико је законом предвиђено самоуправно регулисање. Нарочито је значајно самоуправно регулисање надлежности и поступка по захтеву радника за преиспитивање донете одлуке или преиспитивање „ћутања” када одлука није донета. Треба рећи да радник може тражити преиспитивање сваке одлуке односно заштиту било ког права и једино је ограничење да радник постави захтев у законом утврђеном року. Поступање и надлежност у овом поступку нису потпуно законом регулисани. То је потребно регулисати самоуправним општим актом.

Ради потпуности информације о заштити права радника овде треба додати да радник има право ако је незадовољан одлуком по захтеву за преиспитивање (или одлука није донета) да се обрати суду удруженог рада и да тражи заштиту својих права у року који је утврђен законом.

Посебно је значајно да раднику који налази да одредба самоуправног општег акта нису у складу са другим самоуправним општим актом, законом или уставом, има право да се обрати суду удруженог рада односно уставном суду тражећи да се спорне одредбе ставе ван снаге. Тим путем радник штити уставност и законитост самоуправних општих аката а истовремено штити своје право да регулише међусобне радне односе (или га на посебан начин остварује) у складу са уставом и законом и гарантованим правом на рад.

Као што се види из овог сумарног излагања, право на рад, односно право на раду и по основу рада, остварује се кроз утврђивање одређеног поступка и самоуправних и правних средстава за остваривање и заштиту права радника. Та заштита је врло развијена унутар организације удруженог рада и ван ње укључујући и судску заштиту. Ово је не само значајна демократска тековина него и значајан облик остваривања и заштите права на рад.

*
* *
*

Учешће радника у самоуправном регулисању радних односа у самоуправном социјалистичком систему као што се види, представља значајно право радника само по себи али изнад свега и значајно право у остваривању права на рад односно у извршењу уставних одредби у погледу права на рад. На право на рад се најчешће гледа као на право које се пре свега тиче незапослених а у социјализму се оно тиче свих. Право на рад се код нас тиче и запослених и то у двоструком смислу: Прво оно је право које гарантује одређен положај и права на основу рада а затим право коме одговара обавеза стварања све повољнијих услова за остваривање права на рад за оне који ће тек да траже посао односно за оне који су привремено незапослени. Према томе самоуправно регулисање радних односа је израз права на рад и истовремено једно од средстава за његово остваривање.

др Влајко Брајић

УЧЕШЋЕ РАДНИКА У РЕАЛИЗАЦИЈИ ПРАВА НА РАД И РАДНЕ ОДНОСЕ

I

Право на рад спада у категорију основних грађанских права, а прецизније, спада у основна социјална права грађана НРП¹⁾. Јер, Устав НРП у Чл. 68 каже да „грађани НРП имају право на рад, то значи право на запосленост уз награду за количину и квалитет рада”. У светлу тог прописа Устава НРП издвајају се два различита грађанска права:

— право на рад

— право на награђивање према количини и квалитету рада²⁾.

Овај поглед није тачан уколико ова диференција треба да се односи на грађанска права базирана на уставној норми. Јер, правилно конститују F. Siemiński да право на награђивање — третирано као право само за себе, независно од права грађана на рад, није само грађанско право, већ и радно право, дакле, право другачије природе и области³⁾. Тако на тлу уставног права о праву на рад може да се говори као о основном социјалном праву грађана на запосленост уз награду према количини и квалитету рада.

Устав НРП у Чл. 19 осим тога констатује да „је рад право, обавеза и част сваког грађанина”. У литератури су неуједначена схватања значаја тог прописа Устава. Некада се схвата да поменути пропис даје основу за увођење обавезе рада у законодавство⁴⁾. Такво схватање трпи примедбе. Евентуална принуда рада која произилази из обичног законодавства не би ипак могла да се односи на рад извршен у оквиру правног радног односа. Другачије решење било би у супротности са фундаменталним принципом доброволности при закључивању радног односа и са ратификацијом од стране НРП конвенције по питању тзв. слободе рада. Принуда или обавеза рада, може, међутим да се односи на обављање рада изван прав-

1) F. Siemiński: Уставно право, Варшава, 1980., с. 144 и даље.

2) M. Matey: Основна економска и социјална права грађана НРП (Основна права обавезе грађана НРП у периоду изградње развијеног социјалистичког друштва), под ре. А. Łopatkи и R. Saruśevskog, Варшава, 1976. с. 62.

3) Z. Siemiński: Основна слобода, право и обавезе грађана НРП, Варшава, 1979. с. 139; сличне погледе презентирао је раније Ј. Лишчи, Право на рад, НРП, Скица излагања, део I, Лоб, 1961. стр. 24.

4) F. Siemiński: Уставно право као горе, с. 145.

ног радног односа у условима када обављање рада има друге (углавном ресоцијалне) циљеве. Из тог разлога треба се сагласити са погледом да „уставна обавеза рада не означава ипак принуду рада, већ принцип државне политике којим се ограничавају други извори издржавања радно способних грађана, а потстиче приход од сопственог рада”⁵⁾.

Уколико на тлу конституционалног права право на рад спада у круг основних социјалних права грађана, онда у сфери радног законодавства то право спада у основне принципе права на рад. Пропис Чл. 10 § 1 Кодекса Рада каже да се „грађанима НРП гарантује право на рад кроз стални и свестрани развој националне привреде као и кроз политику рационалног запошљавања”. Чл. 10 Кодекса Рада надовезује се јасно на уставну дефиницију права на рад, а осим тога § 3 даје компетентним државним органима обавезу да грађанима помогну при запошљавању према стручним квалификацијама које поседују. Из тог разлога Кодекс Рада врши конкретизацију права на рад у правцу права на рад већ раније захтеваној у науци, јер се скреће пажња да је „право на рад право одговарајуће оспособљене и квалификоване особе која тражи посао односно која је фактички запослена”⁶⁾.

Како уставна норма (Чл. 68 ст. 2) тако и кодексни принцип права на рад (Чл. 10) предвиђају и одређују садржај основних гаранција права на рад. У уставом одређене гаранције права на рад спадају:

- социјалистички привредни систем,
- плански развој производних снага,
- рационално коришћење свих фактора производње,
- стално увођење научно-техничког прогреса у националну привреду,
- систем образовања и подизања стручних квалификација.

Кодекс рада у састав основних гаранција права на рад убраја: свестрани развој националне привреде као и политику рационалног запошљавања. Гаранције дефинисане у Уставу НРП као и у Кодексу Рада су, дакле, пре свега нужности које теже на органима власти и државне администрације као и на подруштвљена предузећа везана са спровођењем политике потпуног и рационалног запошљавања, јер је неопозиво потребно да политика потпуног запошљавања буде тесно везана са настојањем да се обезбеди рационално запошљавање. Произилази то из потребе да се поједини радници користе према њиховим квалификацијама уз обезбеђивање рационалне организације и услова рада као и уз обезбеђивање оптималног коришћења радног времена и оптималног интензитета рада^{6а)}. Реализација тако схваћене обавезе потпуног и рационалног запошљавања означава захтев за стварање услова који омогућавају:

5) W. Piotrowski: Право на рад; Основна права и обавезе грађана НРП, Варшава, 1968. с. 108. слично W. Jaskiewicz: Право на рад, Општа питања, Познањ, 1963. с. 55—56.

6) W. Jaskiewicz: Право на рад... као горе с. 55. J. Кортан каже да политика пуног запошљавања треба да буде тесно везана са настојањем ка обезбеђивању рационалног запошљавања, Економика и организација рада, 1977. бр. 2 с. 1.

- запосленост свим лицима способним за рад и која траже посао;
- обезбеђење најрационалнијег запошљавања при датом нивоу опремљености рада и кроз избор одговарајућих радника,
- слободан избор занимања и места рада што означава могућност да свако стекне стручну квалификацију и да је користи у раду⁷⁾.

Правилан је ту изгледа поглед Г. Siemieńskiego који скрећу пажњу да потпуно и рационално запошљавање не треба везати искључиво за сферу радних односа. Потпуно и рационално запошљавање детерминисано је такође и обављањем друштвено корисног рада, али изван правних односа рада (рад индивидуалних сељака, занатлија и тд.)⁸⁾. Осим тога није пожељно једино у обавези потпуног и рационалног запошљавања видети готово искључиву гаранцију права на рад. Произилази то из два разлога:

- а) право на рад не може да се идентификује са правом за успостављање радног односа;
- б) систем законодавства рада предвиђа низ институција, чија је функција у служби реализације права на рад.

Генерално може да се прихвати поставка да у садржај права на рад улазе три елемента:

- то је право на запосленост за награду која одговара количини и квалитету рада при узимању у обзир предиспозиција и стручних квалификација радника,
- основна форма реализације права на рад је радни однос чији садржај детерминишу норме радног законодавства,
- право на рад означава такође право на трајни радни однос.

Такво схватање права на рад означава да конкретизоване гаранције његове реализације треба пре свега тражити у институцијама и правним решењима радног законодавства.

II

У учењу права на рад доста често се подвлаче и квалификују институционалне гаранције права на рад. Издвајају се такође и анализирају ситуације у којима право на рад има карактер права субјективног, тј. особа која тражи посао може да се појави са захтевом за успостављање радног односа⁹⁾.

Није покренута, међутим, као дотада проблематика утицаја, или учествовања радника у реализацији широко схваћеног права на рад. Ме-

7) М. Cledzki, Политика запошљавања, Варшава, 1974. с. 10 као и М. Кавај, Елементи потпуног и рационалног запошљавања у социјалистичкој привреди, Варшава, 1972. с. 24.

8) Е. Siedzki, Основне слободеправа и обавеза. . . . као горе, с. 140 и 142.

9) W. Isskiewicz, Право на рад. . . . као горе с. 49 и 52, W. Szubsr., Преглед права на рад, Варшава, с. 193 и 196, W. Plotrowski, радни односи. Правна питања склапања радног односа, промена после престанка радног односа и са држаја, Познањ, 1977 с. 21-23,

Ћутим, поред маргиналних гаранција које у тој области нужно почивају на органима власти и администрације, на реално обликовање тог права утичу такође и радни колективи, а нарочито њихови представнички органи. Оправдано је, дакле, разликовање директних и индиректних форми учествовања радника у реализацији права на рад и обликовању правних радних односа. Извесне, мада доста енигматски формулисане нормативне основе за директне форме утицаја колектива на реализацију права на рад могу да се уоче у Чл. 20 правног Кодекса. Ради се нарочито о констатацији садржајног у том пропису да „колектив активно учествује у животу предузећа, дејствује у правцу ослобађања иницијативе радника и преноси руководиоцу као и компетентним организационим јединицама оцене и предлоге који треба да допринесу побољшању услова рада и резултата рада”¹⁰). Утицај радних колектива на формирање радних односа у облицима предвиђеним у Чл. 20 Кодекса Рада, односи се по природи ствари на општа питања као: кадровска политика у организацији и правци њеног усавршавања, питања рационализације запошљавања у скали целе организације или њених организационих јединица, и тд.

На тлу обавезујућег нормативног стања принципијелни значај ипак имају оне форме учествовања радника у реализацији права на рад које се извршавају преко представничких органа колектива. Улогу и функцију текућих органа имају:

- фабрички савети и делегати синдиката,
- органи радничког самоуправљања.

Правне основе као и форме учествовања колектива у реализацији права на рад и у склапању радних односа посредством фабричких савета и синдикалних делегата дефинишу:

- декрет од 6. II 1945. о формирању фабричких савета,¹¹⁾
- Кодекс Рада и његова извршна акта,
- Статут Савеза Синдиката у Пољској, а изнад тога — директиве Централног Савета Савеза Синдиката.

Органи радничког самоуправљања као радничка представништва учествују у реализацији права на рад и у заснивању радних односа у оним радним организацијама које имају правни статус државних предузећа. Задатке и функције тих органа детерминише закон од 20. децембра 1958. године о радничком самоуправљању¹²⁾ као и његова извршна акта. Битан значај за функционисање тих органа имају осим тога, политичке директиве садржане у одлуци Политичког Бироа ЦК ПУРП из маја 1978. године као и издате за њихово извршавање директиве Централног Савета СС из јула 1978. године по питању правилника радничког самоуправљања¹³⁾.

10) Шире по том питању, Ј. „опезук, Проблеми радничког управљања, Радничко управљање, Вроцлав.1980. с. 12-13.

11) Сл. лист из 1945. бр 8 поз. 36.

12) Сл. лист из 1958. бр. 77 поз. 397,

13) Радничко самоуправљање, Актуелна питања, Познањ 1979. , с. 12-13,

Органи и инстанце синдикалног покрета, а нарочито фабрички савети и синдикални делегати исто као и органи радничког самоуправљања, саучествују у управљању подруштвљеним радним организацијама. Ипак, на тлу обавезујућих нормативних решења, може да се уочи доста изразито закртана подела компетенција тих представништава колектива. Обзиром на доминирајућу у делатности синдикалних органа функцију заштите и одбране права и интереса радника, управо ти органи у знатном степену концентришу компетенције везане са учествовањем у реализацији права на рад и заснивању радних односа. Органи радничког самоуправљања, међутим, располажу углавном компетенцијама везаним са реализацијом привредно организаторских задатака. Све се изразитије акцентирају и друштвено васпитни задаци самоуправних органа, чврсто везани са формирањем социјалистичких односа у радној средини. Горње разликовање задатака и функција синдикалних и самоуправних органа није ствар праволинијске поделе. Указује ипак на главне правце интересовања и активности тих органа у процесу учествовања у управљању подруштвљеним радним организацијама.

Доношења одлука о радничким питањима спада у надлежност руководиоца организације. У складу са садржајем Чл. 4 Кодекса Рада, руководиоца организације репрезентује организацију и колектив и ради у њено име у складу са принципом инокосног руковођења. Исто и пропис Чл. 23 § 1 Кодекса Рада предвиђа да правне послове у области радних односа обавља у име организације руководиоца или други овлашћени за то радник¹⁴). Кодекс Рада није очигледно могао прећутно да заобиђе релацију између принципа инокосног руковођења и укључивања радног колектива и његових представника у руковођење радном организацијом. Односи се то како на учествовање у реализацији права на рад, тако и у заснивању радних односа, јер, скреће пажњу Zb. Salwa „дефинисање тих релација спада у централне проблеме права на рад“). Кодексна решења уносе у тај систем односа *movi mode*, сарадњи представничких органа колектива дају „карактер консултативни, остављајући дефинитивно доношење одлуке у надлежност руководиоца организације“¹⁵). Формирао се, дакле, различит него до сада међусобни однос између овлашћења руководиоца организације и овлашћења савеза, синхронизован са принципом инокосног руковођења. Слична оцена међусобног односа компетенција руководиоца и савета изразито доминира у пољској науци о праву на рад, јер је опште прихваћено да сарадња руководиоца са органима синдиката има у принципу консултативни карактер и не утиче на ефикасност одлуке руководиоца¹⁶). У науци о праву на рад дато је неколико предлога класификације форми сарадње руководиоца организације са саветом по радничким

14) Шире по питању руководиоца организације: Z. Niddala., с. 5 и даље и исто: Руководилац организације у светлу Кодекса о раду, Економика и Организације рада, 1977 бр.

15) Zb. Salwa, Инокосна руковођења и сарађивање са саветом организације, Држава и право, 1975. бр. 8/9 с. 18 и даље,

16) J. R. Strugala, Руководна овлашћења субјекта који запошљава, Студија Кодекса о раду Познај, 1975.с. 190 као М. Metey, Контрола синдиката при раскиду уговора о раду у Кодексу о ра-у, Држава и Право, 1974. бр. 12,

питањима. Полазећи од претпоставке да се та сарадња испољава у различитим формама, да се одвија на различите начине и прихвата различит правни карактер, а осим тога има разне правне последице, Zb. Salwa предлаже разликовање сарадње у виду:

- обавештавања о намери извршења правне радње,
- тражење оцене,
- договарање,
- споразумног деловања,
- заједничког прихватања одређене правне радње¹⁷⁾.

Покушало се такође да се класификују руководиоци овлашћења за послоног (савета) у њиховој реализацији. Тако на пр. Ј. Стругала разликује: овлашћења у области примања и отпуштања радника, нормативна овлашћења (утврђивање правилника рада, утврђивање распореда радног времена као и планирање годишњих одмора), дисциплинска овлашћења, друга руководиоца овлашћења у која спада: овлашћење за једнострано утврђивање садржаја радног односа, право издавања налога као и право утврђивања неких помоћи радницима и висину помоћи¹⁸⁾. Т. Zielinski предлаже, међутим, поделу форми сарадње савета (синдикалних делегата) са руководством организације на две основне групе:

- сарадња са равноправним (пуноважним) гласом за руководиоца организације,
- сарадња са саветодавним гласом који не обавезује руководиоца организације.

Поред горњих форми сарадње, органа синдикалног покрета учествују у склапању радних односа преко разних, са правног аспекта, споразума са руководиоцем организације. Исправна је овде примедба да већина предвиђених у Кодексу о раду споразума нема обавезујући карактер, дакле, не обавезује апсолутно руководиоца организације.¹⁹⁾

Обзиром на тему реферата неопходно је експонирање оних појава утицаја органа колектива на садржај оних одлука радника које су најјаче везане са реализацијом права на рад и заснивањем радног односа. Отуда у првом реду треба представити учествовање савета у процесу примања и отпуштања радника.

Прописи Кодекса о раду не предвиђају и не дефинишу начине нити форме сарадње руководиоца и савета у области примања радника. У литератури, права на рад презентирана су по том питању два различита става. Један од њих указује да се, како кодексне норме које се односе на задатке савеза синдиката (Чл. 19 § 2) тако и норме које регулишу обавезу сарађивања руководиоца са саветом, не односе на пријем радника. Осим тога, подвлачи се да, обзиром на исцрпно регулисање у Кодексу о раду проблема сарађивања руководиоца са саветом (Чл. III акта којим се уводи

17) Zb. Salwa, Инокосно руковођење. . . као горем с. 22,

18) J. Strugala, Руководна овлашћења. . . с. 184 и даље,

19) T. Zielinski, Скица предавања о раду на рад, Део I, општи Катовице, с. 129 и даље.

Кодекс о Раду) престаје да важи пропис чл. 3 декрета од 6. II 1945., а посебно тач. 5 тог прописа која предвиђа сарадњу савета при регулисању запошљавања радника, њиховог пријема и отпуштања.²⁰⁾ Другачији поглед презентира W. Piotrowski доказујући да и даље обавеза руководиоца организације да сарађује са саветом приликом пријема радника произилази управо из чл. 3 тач. 5 декрета од 6. II 1945. године. Аутор успешно објашњава да сарадња у поменутој области је нужност инструменталног карактера због јасно дефинисане у Кодексу о раду обавезе формирања у радној средини социјалистичких међуљудских односа²¹⁾. Ова обавеза како за руководиоца тако и за савет јасно произилази из садржаја Чл. 1 Кодекса, а посебној јој јачину даје Чл. 95 Кодекса који између осталог каже да „у питањима која се односе . . . на формирање у радној средини друштвеног живота руководиоца сарађује са саветом”. Пошто нити декрет од 6. II 1945 нити прописи кодекса не прецизирају форме и начин сарађивања при пријему радника, одлучујући значај у тој области има пракса организације. Регулисање таквог сарађивања треба да се нађе у садржају организованих пословника или других интерних аката које доноси руководиоца организације.

Учествовања радника у реализацији права на рад на етапи пријема у радни однос остварује се кроз формирање у организацијама комисија за пријем на рад. Састав као и принципе рада тих комисија дефинишу прописи одлуке бр. 185 Министарског Савета од 20 августа 1976., по питању начина пријема радника у радни однос у подруштвљеној организацији рада²²⁾. Ове комисије не могу да се третирају као представнички органи колектива из разлога што иш формира руководиоца организације. Ипак, њихов састав чини да оне презентирају радни колектив. Прописи одлуке бр. 185/76 Министарског Савета захтевају да у комисији учествују:

- представници политичких организација, синдиката и омладине,
- дугогодишњи радници који се истичу у стручном раду и имају искуства у друштвено-политичком раду подизању младих радника,
- представници стручних служби.

Осим тога приликом разматрања предлога за пријем радника на рад на састанку учествује шеф организационе јединице (мајстор) са којом радник треба да заснује радни однос.²³⁾ Обзиром да је комисија ипак саветодавни орган руководиоцу, њено мишљење нема за руководиоца обавезујући карактер. Такво стање ствари у знатној мери образлаже оцену да „у вези са принципом инокосног руковођења, одлука о закључивању уговора о раду спада искључиво у надлежност руководиоца организације”²⁴⁾. Пропис § 4 одлуке бр. 185/76 Министарског Савета предвиђа да ру-

20) J. Strugala, Руководна овлашћења. . . као горе с. 185,

21) W. Piotrowski, Радни однос. Правна питања склапања, промене раскида и садржаја, Познањ, 1977. с. 32,

22) Пољски Минитор, 1976. бр. 36, зоп. 160,

23) § 2 ст. 3 и § 3 ст. 2 одлуке бр. 185 Министарског Савета од 20. VIII 1976. ,

24) Кодекс о раду, Коментар, под. ред. J. Janczyka, Варшава, 1977 с. 81,

ководилац организације доноси одлуке о пријему на рад на основу мишљења комисије. У вези с тим може да се схвати да омаловажавање мишљења или попуно одбацивање мишљења треба третирати као прекршај који је у одлучивању учинио руководилац. Такав прекршај може да представља основу да компетентна јединица примени „службену” санкцију над руководиоцем организације.²⁵⁾

Као што је већ речено право на рад је право на запошљавање према квалификацијама и способностима особе која тражи посао. Отуда је сврсисходно указати на извесне форме утицаја радничког представништва на правилно рангирање радника или на признавање раднику категорије у складу са квалификационим шифарником занимања. У складу са прописима одлуке бр. 68 Министарског Савета од 4. априла 1975. године у предузећима и удружењима²⁶⁾, одлука о рангирању спада у надлежност руководиоца организације. Ипак, оцена стручних квалификација које радник поседује и утврђивање у вези са тим категорије при рангирању спада у надлежност квалификационих комисија. Прописи наредбе бр. 11 Министра за Рад, Плате и Социјална питања од 26. јуна 1975. године по питању принципа и начина рада квалификационих комисија у радним организацијама²⁷⁾ предвиђају да у састав такве комисије као стални члан треба да уђе представник савета организације. Учествовање представника савета у квалификационој комисији не може да се разуме као форма сарађивања са руководиоцем организације. Учешће представника савета у раду комисије омогућава презентирање ставова савета на политику рангирања и авансовања радника у организацији.

У светлу горњег може да се разуме да учествовање представничких органа колектива у реализацији права на рад у фази пријема на рад карактерише:

- а) искључиво саветодавни карактер представничког органа,
- б) недостатак прецизираног карактера и форме сарађивања,
- ц) изразита доминација компетенција руководиоца организације обрложена потребом респектовања принципа инокосног руковођења, нарочито значајна на етапи избора радника.

Учешће представничких органа колектива у склапању радног односа испољава се у њиховој сарадњи при решавању разноврсних радничких питања. Ово како у сарађивању при реализацији руководних овлашћења обухваћених принципом инокосног руковођења као и овлашћења другог карактера. Остајући при претходно предложеном редоследу разматрања оправдано је презентирати учествовање органа колектива у склапању радних односа. Односи се ово како на сарађивање по радничким питањима у одлучујућој, неопозивој форми, обавезујућој за руководиоца организације тако и у саветодавним формама. У такве форме сарађивања спада

25) на том питању: Z. Niedbala, Инокосна руковођења и службена и санкциона одговорност директора предузећа. Проблеми организације, 1973. бр. 1, с. 95 и даље,

26) Пољски Монитор, 1975. бр. 12, с. 68,

27) Сл. Лист Министарства Рада, Плата и Социјалних питања из 1978. бр. 7, поз. 16,

овлашћење савета предвиђено у Чл. 28 § 3 Кодекса рада да тражи од руководиоца организације да скрати приправнички стаж уколико је то образложиво добрим резултатима рада радника. То је несумњиво форма сарађивања која не обавезује руководиоца организације. Такво суделовање савета ипак на битан начин служи друштвено-професионалној адаптацији радника на приправничком стажу²⁸⁾. Сличан карактер имају форме сарађивања савета са руководиоцем::

- а) у Чл. 113 Кодекса о раду § 2 који овлашћује савет да захтева од руководиоца организације да скине дисциплинску казну уколико је радник после кажњавања почео да постиже боље резултате и да се понаша беспрекорно. Треба осим тога напоменути, да, руководећи се сличним поставкама, непосредни старшина укорених радника има право да иступи са истим захтевом за укидање казни.²⁹⁾
- б) у Чл. 119 § 2 К. о раду у светлу којег савет може да захтева од руководиоца да се од радника не тражи надокнада штете уколико висина не прелази 500 зл, или ако је степен кривике радника био незнатан.

Нешто је другачија по карактеру, али такође саветодавна сарадња руководиоца са саветом при разматрању предлога радника за кориговање оцене о раду. Пропис Чл. 98 § 5 К. о раду не предвиђа никакву у тој области форму сарадње, али та обавеза произилази из садржаја § 7 наредбе Министарског Савета од 20. новембра 1974. године по питању потврда и мишљења.³⁰⁾ У складу са тим прописом руководиоца организације обавезан је да испита предлог радника о кориговању оцене уз учешће савета. Може ту да се каже да се у овом случају ради о таквој конструкцији сарађивања која би могла да се дефинише као „саслушање” представничког органа колектива.³¹⁾

У светлу прописа Кодекса о раду низ форми сарађивања руководиоца са саветом одвија се у виду споразумевања или по споразуму. Типичан пример за то је предвиђен у Чл. 112 Кодекса о раду начин разматрања протеста радника због одмерене му дисциплинске казне, јер о прихватању или одбијању протеста одлучује руководиоца у споразуму са саветом. У учењу о праву на рад ова врста суделовања сврстава се или у групу правних радњи које немају обавезујући карактер за руководиоца радне организације³²⁾, или им се такође приписује обавезујући карактер³³⁾. Проблематика деловања „у споразуму”, „и по споразуму” или других типова деловања добила је детаљну анализу у учењу административ-

28) Кодекс о раду, Коментар, под ред. Ј. Јонczyка. . . . као горе. с. 68,

29) директива бр. 36 Министра за рад, плате и социјална питања од 31. X 1972. године по питању олашћења и обавеза мајстора у предузећима подруштвене привреде (Сл. Лист МРПСИ из 1972. , бр. 3, поз 3),

30) Сл. Лист из 1974. бр. 45, поз. 269,

31) Т. Zielinski, „Скица предавања о праву на рад. . . . као горе. с. 132-133,

32) Т. Zielinski, Скица предавања о праву за рад. . . . као горе. с. 133,

33) Zb. Salwa, Инокосно руковођење. . . . као горе. с. 24-25,

ног права. Ипак, и на том нормативном тлу погледи су веома различити. И у радном законодавству доста су ретки случајеви примењивања помених обрта за дефинисање форми суделовања руководиоца и савета. Али, на основу разлика у материјама регулисаним кроз административно право и кроз право на рад може да се прихвати један од најновијих погледа учења административног права, да сарађивање у формама споразумевања „означава сваки пут захтев јединства и истоветности погледа и ставова заинтересованих субјеката”³⁴).

Учествовање радника, прецизније њихових представничких органа у реализацији права на рад најизразитије је ипак у сфери заштите трајности радних односа. О овом говоре прецизно дефинисане форме и начин сарађивања савета са руководиоцем организације при отпуштању радника. Односи се то тако на оне одлуке руководиоца које имају за циљ отказивање раднику тако и на оне одлуке којима се раскида радни однос без отказа. Истина и у тој области прописи Кодекса о раду консеквентно стоје на стражи решпектовања принципа инокосног руковођења, али истовремено обавезују руководиоца да поштује овлашћења савета.

Принципи и начин сарађивања руководиоца са саветом при раскидању уговора о делу на неодређено време регулисани су у Чл. 38 Кодекса о раду. У учењу о праву на рад предвиђена форма сарађивања дефинисана је као развијена, консултативна контрола отпуштања радника³⁵). Посебно важан значај за функционисање те форме сарадње имају директне ве окружних судова рада и друштвених осигурања садржане у одлуци Коморе за Рад и Друштвена Осигурања Врховног Суда од 19. маја 1978. године.³⁶) Према Чл. 38 § 1 Кодекса о раду, руководиоца који има намеру да откаже раднику уговор о раду дужан је да о том обавести савет дајући писмено образложење за раскид уговора. Ово сарађивање карактеришу три основне одлике:

- а) оно је облигационо, што значи да необавештавање савета или чак и обавештавање без образложења чини отказ неваљаним. У том случају радник може да тражи да се отказ прогласи неизвршним или да тражи повратак на посао. Израз облигационог карактера приступа руководиоца тој форми сарађивања је недопустивост одустајања савета од његове консултативно-контролне компетенције,
- б) Сарађивање из Чл. 38 Кодекса о раду треба да има карактер упозорења, дакле, обавештавање савета о намери отказивања не може да уследи по уручивању раднику решења о раскиду посла, па чак ни истовремено са уручењем отказа,
- в) наведена форма сарађивања има такође општи карактер, односи се значи на сваки случај доношења одлуке о раскиду уговора о

34) S. Piernat, Сарадња у удруженој администрацији, Варшава, 1979. с. 84-85,

35) М. Metey, Контрола синдиката при раскидању уговора о раду у кодексу о раду НРП, П и П 1974., бр 12, с. 33.

36) Прилог уз објави Првог Председника СН од 7. VII 1978. о директивама за окружне судове рада и друштвеног осигурања (Пољски Монитор из 1978. бр. 26, поз. 98),

раду на неодређено време изузев када је у питању: ликвидација радне организације, остваривање права радника на инвалидску пензију услед сврставања у I или II групу инвалидности и у случају прекида рада по основу пензионисања³⁷⁾.

У случају да руководилац обавести савет о намери раскидања уговора о раду, савет може у току 5 дана да стави мотивисане примедбе. Из тумачења Чл. 38 § 2 Кодекса о раду у литератури, може да се закључи да стављање примедби и чак разматрање обавештења спара уз искључиву надлежност савета. Овај став презентира је некада такође и у учењу о праву на рад. Између осталих T. Zielinski презентира поглед да „компетентна инстанца синдиката можда и не мора да се изјасни по питању раскида уговора о раду који намерава организација да уручи раднику³⁸⁾. Овај поглед не би се рекло да је тачан, јер дужности и обавезе органа и инстанци синдиката које се односе на њихове активности у сфери заштите права и интереса радника не произилазе једино из законских прописа. Правилно је скренута пажња да „иако Кодекс о раду не обавезује савет да заузима став о достављеној му одлуци о отказивању, то могућност да заузме став није његово овлашћење, већ и обавеза у односу на раднике чије интересе презентира³⁹⁾. Овакав поглед потврђују такође и директиве Централног Савета Савеза Синдиката од 19. јуна 1975. године по питању задатака инстанци синдиката при примени неких прописа Кодекса о раду⁴⁰⁾. У светлу тач. 2 и 4 тих директива савети су обавезни да свестрано разматрају свако питање, дакле, свако појединачно обавештење о намери отказивања раднику уговора о раду. Истовремено се констатује да је савет ослобођен једино од обавезе да обавести руководиоца о непостојању с његове стране примедби по питању отказивања уговора о раду.

Руководилац радне организације по пријему у предвиђеном термину мотивисаних примедби савета може или да одустане од одлуке отказивања или да остане при одлуци преносећи предмет председнику синдикалне инстанце којој подлеже савет. Без озбира ипак на евентуалне примедбе савета и став заузет на надлежној инстанци синдиката, дефинитивну одлуку о предмету отказивања уговора о раду доноси руководилац организације. Не значи то ипак да примедбе савета или одбацивање одлуке руководиоца на надлежној инстанци синдиката нису од битног значаја, јер се правилно подвлачи да „имају одређене фактичке валоре и могу да доведу организацију у неповољан положај у евентуалном спору, дајући образложења у корист неоправданости отказивања⁴¹⁾.

Изразом воље руководиоца радне организације не мора да буде само раскидање уговора о раду, већ и измене услова рада и плате који произилазе из тог уговора. Сходно с Чл. 42 § 1 Кодекса о раду на тзв. пре-

37) Чл. 40 § 1 и § 2 Кодекса о раду,

38) T. Zielinski, Скиус предавања о праву на рад, II део, Катовице, 1978. с. 79,

39) W. Piotrowski, Радни однос . . . као горе, с. 65, слично M. Metey, Контроли синдиката при раскидању уговора о раду, Ossolineum, 1975. с. 53,

40) Siite CSSS из 1975. бр. 11, поз. 65,

41) W. Szubert, Скица право на рад, Варшава, 1980. с. 132,

мештај примењују се одговарајући прописи уговора о раду. У вези с тим руководиоца организације дужан је да обавести савет како о разлозима премештаја тако и о предложеним новим условима рада и плати понуђеном раднику, јер, као што је констатовано у одлуци Коморе за рад и друштвено осигурање СН од 19. V 1978. године „само онда ће савет моћи да оцени оправданост такве намере руководиоца у светлу образложивих разлога отказивања, и адекватност предлога нових услова квалификацијама и могућностима радника као и потребама организације“⁴²⁾.

Начин консултативног сарађивања руководиоца са саветом предвиђен је такође и у случају раскидања уговора о раду без отказа. Пропис Чл. 52 § 3 Кодекса о раду предвиђа да руководиоца организације доноси одлуку по питању раскидања уговора о раду по претходном добијању мишљења савета који обавештава о разлозима раскидања уговора. Захтев да се савет обавести и да му се дају разлози хитног раскидања уговора о раду треба да се поштује како у случају када је кривица на страни радника тако и када су у питању тзв. објективни разлози, или разлози за које радник није скривио. Принципијелно се подвлачи да „одговара то принципу уопштености при отпуштању радника“⁴³⁾. Поред тога што је општа, информативна, консултативна, контрола синдиката предвиђена у Чл. 52 § 3 Кодекса о раду има за руководиоца организације облигациони карактер. Значи то да неприхватање оцене, доношење одлуке без претходног разматрања или 3 дана од момента обавештавања савета изазива правне последице предвиђене у Чл. 56 Кодекса о раду. На основу предлога радника комисије за питања из радног односа може у горњим случајевима да одобри повратак на посао под претходним условима или да одобри надокнаду. Облигациони карактер сарађивања руководиоца са саветом о случају хитног раскида уговора о раду не значи ипак да мишљење обавезује руководиоца. Дефинитивна одлука након исцрпљивања начина сарађивања лежи на руководиоцу у складу са законским принципом инокосног руковођења. Треба ипак забележити предвиђене у закону о раду случајеве који чине форме сарађивања органа синдиката са руководиоцем при хитном раскидању уговора о раду. Оне су образложене или детаљном ситуацијом личном или друштвеним функцијама које испуњавају неке категорије радника. У складу са Чл. 177 § 1 раскид уговора о раду са радником у другом стању или на породилском отсуству може да наступи само услед постојања кривице и то по претходном добијању сагласности савета. У случају одбијања сагласности, руководиоца организације може или да одустане од намере раскидања уговора или да се обрати надлежној јединици, која може да да сагласност по постизању споразума са компетентном инстанцом синдиката. Сагласност савета је такође потребна у случају када руководиоца има намеру да раскине уговор о раду услед прекршаја откривених од стране друштвеног инспектора рада.⁴⁴⁾ пропис Чл. 52 § 4 Кодекса о раду захтева претходну сагласност

42) тач. XI директива Коморе за Рад и Друштвена Осигурања СН од 10. VI 1978. .

43) М. Natey, Контрола синдиката... као горе, с. 115,

44) Т. Zieliński, Скице предавања... II део с. 131-132,

надлежне инстанце синдиката за раскидање уговора о раду без изјашњавања члана савета или делегата синдиката. У овом последњем случају у науци и законодавству подцртана су неслагања по питању области у којој је обавезна сагласност. С једне стране, руководиоци се разлозима друштвене сврсисходности образлаже се поглед да је сагласност потребна у случају раскида уговора о раду услед кривице као и услед постојања објективних разлога на страни члана савета или делегата синдиката.⁴⁵⁾ Већ поменуте директиве Коморе за Рад и Друштвена Осигурања СН из 1978. године прихватиле су интерпретацију која сужава захтев добијања сагласности компетентне инстанце синдиката само на случајеве раскида уговора о раду услед кривице члана савета или делегата. Међутим, као довољан за раскидање уговора о раду из објективних разлога узет је у директивама захтев консултативног сарађивања предвиђен у Чл. 52 § 3 Кодекса о раду. Некада одустајање од утврђеног начина сарађивања у том последњем случају покушава да се тумачи „неконфликтним карактером тих питања“⁴⁶⁾. Такав став и покушај његовог образложења нису уверљиви. Вршење функције члана савета или делегата синдиката не ставља једном радника у конфликтну ситуацију са руководиоцем. Са тог аспекта образложено је прихватање у Чл. 28 декрета од 6. II 1945. године, захтева за добијање сагласности надлежне инстанце синдиката у сваком случају хитног раскида радног односа са чланом савета организације, или делегатом синдиката. Интерпретација која сужава област за коју је потребна сагласност за случајеве прекршаја базираних на аргуменуу стављања ван снаге Чл. 28 декрета од 6. II 1945. године као и на уверењу неконфликтном карактеру питања везаних за раскидање из објективних разлога, буди сумњу формалне и друштвене природе.⁴⁷⁾

III

Поред савета организације (делегата синдиката) улогу представничких органа колектива у склапању радних односа имају такође и органи радничког самоуправљања. Као што је већ речено, тежина задатка и компетенција тих органа концентришу се углавном на организаторским и привредним питањима и све чешће на друштвено васпитним. Тим пре на тлу обавезујућег правног стања органи самоуправљања имају истовремено таква овлашћења која (обично) посредно регулишу радне односе у државним предузећима.

Ту врсту задатака и компетенција самоуправних органа акцентирају изразито политичке директиве одлуке Политичког Бироа ЦК ПУРП из маја 1978. године, јер је у том документу речено да „посредством радничког самоуправљања синдикати... треба да теже ка сталном побољшању

45) М. Matey, Контрола синдиката... као горе, пип 74/12 с. 52, слично: W. Piotrowski, Односи у раду... као горе, с. 86-87,

46) Кодекс о раду, Коментар и објашњења, под ред. Ј. Pacho, Варшава, 1979. с. 311, пропис бр. 77,

47) Ово питање захтева ширу анализу која прелази оквире овог излагања,

услова рада и животних и социјалних услова рада колектива, да формирају социјалистичке друштвене односе и јачају принципе јединства и обавеза". Такође директива ЦССС из јула 1978. године у основне задатке радничког самоуправљања убраја „формирање социјалистичких принципа и норми заједничког живота у радним колективима”.

Нарочито важан значај у сфери регулисања радних односа припада конференцији радничког самоуправљања при доношењу правилника рада организације. Извор те компетенције је Чл. 8 тач. 1 закона од 20. XII 1958. године који је остао на снази и по ступњу у живот Кодекса о раду. Значај правилника рада донетог на највишем представничком органу колектива је у томе што у „његов садржај улазе правила понашања која обавезују све раднике колектива и руководство.⁴⁸⁾ Такође је у надлежности конференције радничког самоуправљања утврђивање принципа исплаћивања индивидуалних награда из фонда за награде у предузећу. Посебна овлашћења органа самоуправљања у тој области утврђује наредба Министарског Савета од 1. X 1973. године о фонду награда предузећа.⁴⁹⁾ Учешће у регулисању питања из радног односа конференције радничког самоуправљања извршено је и у доношењу директива по питању примене заједничких споразума о раду као и других прописа који се односе на плате. и давања која проистичу из тих прописа. Сличан карактер имају нека овлашћења извршног одбора радничког самоуправљања, а посебно она која се односе на:

- вршење контроле фонда плата, платних спискова као и плаћених предузећу награда и премија,
- анализу дисциплине и искоришћења радног времена.⁵⁰⁾

Конференција радничког самоуправљања, будући да раде на највишем нивоу предузећа, овлашћене су да дају закључке и оцене по питању рационализације запошљавања, а посебно оптималног коришћења квалификација радника.

Презентирање у горњем тексту области и форми утицаја органа самоуправљања на сферу радних односа у предузећу сведочи да је то значајна област деловања тих представничких органа. То је утолико битније, јер ови органи имају у свом саставу директне производне раднике као и политичко-друштвени актив организације. Анализа нормативних решења од 1956. године указује да су питања широко схваћених радних односа у све већој мери обухваћена сфером задатака и компетенција самоуправних органа у државним предузећима, јер се правилно подвлачи да „развој самоуправних форми регулисања процеса рада у социјалистичким предузећима представља неопходну компоненту демократизације система управљања националном привредом”⁵¹⁾.

dr Zdzislaw Niedbala

48) W. Szubert, Скице права на рад... као горе, с. 76,

49) Сл Лист из 1973. бр. 41, поз. 249,

50) тач. IV директива СССС из јула 1978. по питању правилника радничког самоуправљања,

51) T. Zicelinski, Скице предавања права на рад, I део, ... као горе, с. 136.

ОСВРТ НА КЊИГУ „СОЦИЈАЛНА ПОЛИТИКА У САМОУПРАВНОМ СОЦИЈАЛИСТИЧКОМ ДРУШТВУ”*

Социјална политика представља систем различитих мера и акција предузетих од стране носилаца, субјеката социјалне политике, са циљем да се обезбеди материјална сигурност и егзистенција чланова једне друштвене заједнице. Карактер предузетих мера, њихов смисао, циљеви, обухватност, начин реализовања зависе непосредно од карактера и суштине односа производње. У оним односима и друштвеним оквирима присвајања, где преовлађује монопол приватне својине средстава за производњу, социјална политика се концептира и остварује на један специфичан начин, док у оним условима производње где су владајући односи друштвеног облика присвајања, она има сасвим други смисао и задатак.

Дата особеност посебно долази до изражаја у самоуправном социјалистичком начину привређивања, у коме се битно мења или бар треба да се мења место, положај и улога радника. Те промене се врше како у погледу коришћења услова производње, присвајања производа и резултата рада, тако и у вези одлучивања о свим важним питањима производње, расподеле и потрошње, управљања и планског усмеравања токова друштвене репродукције економског, социјалног и духовног живота људи.

Ваљало би, најпре, ради увида у садржај књиге „Социјална политика у самоуправном социјалистичком друштву” коју је написао др Берислав Шефер, изнети макар неколико сумарних података о њеном садржају, композицији, склопу, систематизацији. Но, да пођемо од најпоузданије чињенице. Како и сам аутор каже у свом предговору „Уз теоретско објашњавање садржаја, вриједносних принципа, механизма и носилаца социјалне политике у самоуправном социјалистичком друштву, у овом раду извешена је темељна анализа остваривања социјалне политике у протеклој декади седамдесетих година (1970—1980.) и социјалног стања на прелазу у осамдесете године”. Око ових основних тачака, истакнутих са најмеродавнијег места, концентрисана су излагања свих питања социјалне политике која су груписана у четири дела, уз посебно презентирана закључна разматрања.

Први део рада посвећен је методолошко-теоријским питањима социјалне политике. У том контексту се она посматра у зависности од карак-

* Шефер др Берислав, *Социјална политика у самоуправном друштву*, Београд, 1980.

тера и суштине продукционих односа, вредносних приципа и критерија на којима се она заснива, њеног подруштвљавања, узрочно последичних односа са економском политиком, економским и социјалним развојем наше самоуправне социјалистичке заједнице.

У следећем, другом, делу где се, иначе, излаже прошло и садашње стање остваривања социјалне политике, аутор претходно поставља и дефинише аналитички модел у кога уграђује низ економских критерија за оцелу социјалног развоја, економских проблема и материјалних оквира социјалне политике. Те оквири он ослања на неколико критичних тачака, постављених између производње, њених материјалних и људских услова и потенцијала, улоге и структуре становништва, пораста обима производње, продуктивности рада, техничког и привредног развоја, мотива максимализације дохотка са једне, и начина метода и односа расподеле односно потрошње, са друге стране.

Конкретно речено релативним учешћем заједничке и личне потрошње у наменској расподели друштвеног производа, Б. Шефер оцењује садашње стање и перспективе развоја социјалне политике у нас. На основу тога, а и низа других показатеља у сфери глобалне, макро и микро, интерне расподеле, оцењују се социјалне неједнакости и објашњавају разлике у материјалним условима живота људи. Само разлике настале на основу доприноса и резултата рада могу да се друштвено толеришу. Али уколико закон расподеле према раду и његово што потпуније и доследније манифестовање у пракси, доведе до социјалних неједнакости, значајних разлика у области становања, неједнаких услова школовања, стручног оспособљавања и перманентног образовања, материјалне и социјалне несигурности, онда се као коректив таквих негативности трендова уводи начело и примењује принцип солидарности и узајамне помоћи. Сви остали извори социјалних разлика нису друштвено оправдани и треба их мерама социјалне и економске политике постепено отклањати, спречавати их да се шире.

Са статистичког, упрошћеног модела анализе, ако је допуштено да се он тако назове, коришћеног до сада, аутор у трећем делу „Дугорочни циљеви социјалне политике и социјалног развоја”, прелази на динамичку методу излагања мера, задатака и проблема социјалне политике. И то онакве социјалне политике каква она треба да буде у перспективи, у дугорочном развоју, за време до 2.000 године. Скоро свако питање, увршћено у систем излагања, указује на тај динамички аспект анализе. Неке илустрације могу о томе најбоље да посведоче. Оне се у првом реду односно регулисање питања социјалне политике. Претпоставке за остваривање њених општих развојних циљева и глобалног развојног сценарија до 2.000 године, претпостављају економско-техничке промене, њихова динамика у правцу интензивног развоја, светско окружење и његов утицај на домаће (не)прилике, и пре свега ту спада људски фактор.

Са друге стране, све је то подређено и условљено циљевима самоуправне социјалистичке трансформације социјалне политике, непрекидног

јачања њеног класног садржаја и променама социјално-економске структуре друштва. У средишту тога, у тим променама постављен је радник као производни фактор, носилац радних послова и задатака социјалног развоја, чинилац развоја самоуправних односа, потрошачки субјект, учесник процеса одлучивања и управљања привредним активностима. Истакнут је његов начин живљења, одгоја и припрема за рад и самоуправљање.

И на крају, четврти део „Стратегија остваривања дугорочних социјалних циљева”, такође садржи развојне компоненте. Само овог путе те развојне трендове аутор посматра и цени их са становишта стратешких циљева који треба, ако до сада нису постигнути, да се остваре за наредни дугорочни период. Овде се поново, као и раније, одређују друштвени оквири, указује на перспективе дугорочног социјалног развоја социјалне и економске политике. Стратегија остваривања дугорочних социјалних циљева доводи се у везу, што је природно, са циљевима производње. Производња и њени социјални циљеви стављају се у први план, па се онда социјална политика условљава дугорочном политиком личних доходака, остварених на основу рада и других извора доходака стечених, у принципу, мимо критерија и доприноса рада.

Даља стратегија развоја социјалне политике условљава се перспективом развоја политике становања, стварним могућностима да свако ко нема стан добије га на коришћење, као и променама политике цена, трошкова живота, што представља својеврстан проблем расподеле оствареног доходака. Од свега тога и низа других чинилаца производње и расподеле, зависи, у перспективи, смањење односно повећање социјалних разлика, развијање социјалне сигурности радника, ширење система образовања и здравствене заштите, остваривање принципа слободне размене рада, фиксирање, и на основу тога обезбеђење најнижег, минималног личног доходака и минимума животног стандарда једне четворочлане просечне југословенске породице.

Претходна излагања више су формално-техничке, фактографске него садржинске природе. Зато их треба, да не би остала мањкава, допунити квалитативном страном. Наиме, нека питања, у ширем значењу социјалне политике, на која је аутор настојао на пружи задовољавајући одговор и створи научне судове о њима, остала су без адекватног одговора. Тако примера ради спорно је питање да ли се средства заједничке потрошње, како се на више места тврди, расподељују на субјекте коришћења на бази начела солидарности и узајамне помоћи или се то чини на основу других мерила. Зар није у пракси, и то масовним појавама, потврђена чињеница да се та средства присвајају на основу других мерила, на основу стварног доприноса и остварених резултата рада.

Нарочито то важи код случаја коришћења средстава заједничке па и дела средстава намењених општој потрошњи, јер ту долази до пуног изражаја принцип присвајања према потребама. Потребе се, без обзира на њихов карактер, јављају као доминантан основ присвајања материјалних средстава, а она нису по обиму мала, у области образовања свих узраста, здравственог осигурања грађана, науке, културе и других сфера

процеса рада у којима слабије делују закони тржишта и мање се остварује принцип расподеле према раду, а знатно више преовлађују други основи присвајања као што је критериј потреба.

Уколико није могуће остваривање ни критерија присвајања на основу рада нити на основу потреба, тек тада ступа у дејство и примењује се принцип солидарности. Ово начело се у пракси манифестује и постаје важећи критериј у нашем самоуправном систему социјалне и економске политике, када се појединци, породице, па и читаве групе радника, основне организације удруженог рада и друштвено-политичке заједнице (поједине општине, покрајине, републике) нађу, из одређених разлога, у неповољним животним околностима, дођу у тежак социјално-економски положај. Тада, природно, долази до пуног изражаја принцип солидарности и узајамне помоћи.

Међутим, то нису они случајеви, како Б. Шефер тврди, примењивања начела солидарности на „подручје заједничког задовољења потреба“, где спада „образовање, здравствена заштита“... „подручје становања, подмиривања одговарајућих заједничких комуналних потреба, културних потреба и слично“. Нити је то, без сумње, „примјена принципа солидарности у подручју осигуравања минималних животних увјета“, односно обезбеђења минималног личног дохотка запосленог радника. Поготову не спада у домен принципа солидарности „солидарног осигуравања животних увјета у старости, што се остварује путем мировинског система“ (ст. 4—5), јер се средства намењена образовању, културним потребама здравственој заштити и сл. присвајају и користе на основу критерија рада и задовољавања потреба, а не на основу принципа солидарности и узајамне помоћи.

Такође, део дохотка намењен за реализовање програма стамбене политике, доделе стана на коришћење радницима, утврђивање најнижег личног дохотка радника ради обезбеђења његове економске сигурности и осигурања животних услова у старости, после престанка радног века у коме је радник активно обављао радне послове и задатке, присваја се, и користи на основу живог, текућег рада (присвајање најнижег минималног личног дохотка, коришћење стана) и минулог, ранијег издатог рада (средства пензионог осигурања, остваривање дохотка у облику пензије), чија основа није солидарност него се присвајање дохотка заснива на раду. То је нека врста одложене потрошње дела раније оствареног бруто личног дохотка“, „старосне дивиденте“, „пензијске ренте од рада“, а не приход, доходак стечен путем социјалне помоћи друштва.

Но ако се ипак, прихвати тврдња да се доходак образовне делатности, културе, здравства, пензионог осигурања присваја на основу принципа солидарности, како је онда аутор у стању да објасни, а да истовремено остане логичан и пракси најближи, карактеру и функцији начела слободне размене рада. У доброј мери се његово објашњење заснива на методолошко-теоријским недоследностима и противречним решењима. Док се, са једне стране, тврди да се принцип слободне размене рада реално остварује у свакодневном животу и да се према том принципу регулишу односи стицаја дохотка у области друштвених делатности, дотле се, са друге

стране, на више места износи тврдња да нема у пракси остваривања слободне размене рада. Уколико се она и остварује, онда је то њен посредан облик, преко самоуправних интересних заједница, а тај облик, по мишљењу аутора не представља односе слободне размене рада, јер под њом он подразумева само непосредну, директну размену рада, која се обавља између основних организација удруженог рада из привреде и основних организација из друштвених делатности.

Тако Б. Шефер, на више места, каже да треба „Остварити интензивније процес непосредног повезивања друштвених дјелатности с удруженим радом у привреди и с другим корисницима услуга”. „Тај процес није ни започет, а то је суштина слободне размене рада” (стр. 172). „Самоуправне интересне заједнице монополизирале су подручје слободне размјене рада; изостало је непосредно самоуправно повезивање корисника услуга и одговарајућих друштвених дјелатности, па је и непосредна примјена слободне размјене рада постала сасвим неразвијена” (стр. 201).

Није ми познато на којим се емпиријским подацима и теоријским премисама заснива тврдња да процес непосредне размене рада „није ни започет”. Откуда податак да су самоуправне интересне заједнице монополизирале институције, да у њима још од увек нема непосредног самоуправног повезивања корисника и давалаца услуга. На основу чега се тврди да посредна размена рада, преко самоуправних интересних заједница никако не спада у праву већ да она представља квази слободну, административну, подржављену размену рада. Изнете тврдње се тешко могу доказати, аргументовати, јер се у до сада објављеној литератури, где се разматра шира проблематика и анализирају специфична питања слободне размене рада, нигде не негира нити ко оспорава да размена рада преко и у оквиру самоуправних интересних заједница не спада у односе слободне размене рада.

Са друге стране, као што је напред илустровано, по оцени аутора нема ни непосредне размене рада, она „није ни започета”, односно јесте али је „остала сасвим неразвијена”, из чега сада следи логичан закључак да у нашем систему стицање дохотка већ неколико година, прецизније од 1976. године, кад је усвојен Закон о удруженом раду, па до данас, упркос ставовима Једанаестог сусрета самоуправљача „Црвени барјак о слободној размени рада и самоуправном интересном организовању”, нема ни посредне ни непосредне слободне размене рада. Међутим, пракса их у велико афирмише, развија их више тамо где су повољнији услови за њихово остваривање и обрнуто.

Илустрације ради, све високошколске организације у области образовања у Социјалистичкој Републици Србији без социјалистичких аутономних покрајина, оствариле су 1980. године, а и раније просечно 26,4% од свог укупног дохотка на основу начела непосредне слободне размене рада. Од укупног броја учесника у размени 39 њих је остваривало доходак у тој години између просека (26,4%) и 66,4% на основу непосредне, директне слободне размене рада, а остали део дохотка су стицале путем посредне размене, у оквиру и преко самоуправних интересних заједница. Другачије није ни могуће. Наиме, извесно је да један број основних ор-

ганизација удруженог рада из сектора услуга (основне, средње и високошколске организације, здравствене установе, позоришта, музеји, а нарочито неки други субјекти присвајања из области друштвене надградње), никада, у пракси, неће моћи да укупан доходак остварују путем непосредне слободне размене рада са организацијама удруженог рада из области непосредне производње.

Значи, пракса и неједнаки услови стицања дохотка нужно постављају захтев да се принцип слободне размене рада остварује посредно и преко самоуправних интересних заједница. То што се унутар њих понекад јаве фиктивни „вишкови“ никако не може бити разлог негирања и кривице посредне слободне размене рада, већ је то недостатак државне регулативе, која административно забрањује коришћење средстава од стране давалаца услуга, иако су та средства самоуправно утврђена у структури цене услуга. Парадоксално је и нелогично да постоје вишкови средстава, на пример у делатности образовања, упркос познате чињенице да материјални положај радника у високошколским организацијама знатно заостаје у односу на раднике у области удруженог рада. То заостајање у односу на привреду, 1980. године, кретало се од 19,7% код професора свих звања па до 32,6% код асистената-приправника. Међутим, државни органи су објавили податке да има вишкова средстава у интересним заједницама, забрањивали њихово коришћење, а истовремено констатовали чињеницу да се образовање налази у крајње неповољном материјалном положају у процесу слободне размене рада, јер присваја, остварује мање дохотка него што му је допринос повећању националног дохотка и порасту друштвене продуктивности рада.

Што се тиче ауторове примедбе, да временом расте, како он каже и нагомилава се административно-стручно особље у интересним заједницама, то је сасвим тачно, али се разлози не налазе у неразвијеним економским односима појединих облика слободне размене рада. Напротив, узроке ваља тражити у отпору државне бирократије да прихвати настале промене. Са развојем процеса друштвеног самоуправљања, самоуправног интересног организовања, бројне функције се, у циљу одумирања државе, њеног подруштвљавања, преносе на самоуправне органе одлучивања, на делове удруженог рада. Овај процес, као што је познато Б. Шеферу, није истовремено био праћен преласком државних чиновника, стручњака, специјалиста из државних органа у самоуправне институције, организације, органе и тела, већ сви они остају на старим местима, на местима од положаја и угледа. Зато се удвостручује, увећава стручна служба, расте администрација. На самоуправне интересне заједнице преносе се послови и задаци, прелазе на њих некадашње функције државних органа, али њихов стручни апарат, који је до тада те функције обављао, остаје при органима државне управе, а интересне заједнице су присиљене да формирају сопствену стручну службу. Тиме се скоро удвостручује стручно особље за обављање мање више истих функција, послова и задатака, раније у државној надлежности а сада, у целини, улазе у делокруг рада стручних служби самоуправних интересних заједница.

Осим напред наведених питања још нека су, у књизи, остала недовољно објашњена. Једно се односи на проблем утврђивања минималног

личног дохотка радника, а друго на метод, начин дефинисања минимума материјалног животног стандарда једне просечне југословенске породице. Без теоријског решења и емпиријске вирификације шта представља „зајемчени лични доходак”, да ли је то социјална или економска категорија, обезбеђује ли се њиме материјална, економска и друштвена сигурност запослених радника, да ли је он довољан за биолошко репродуковање радника и његове породице; присваја ли га он на основу рада или га користи на бази других критерија, на основу принципа солидарности и узајамне помоћи, — није лако да се одреди моменат примене мера социјалне и економске политике.

Сагласно томе нису одређени ни прави узроци социјалних неједнакости. Олако се прешло преко све ширег процеса злоупотребе и претварања друштвене у индивидуалну (приватну) личну својину. Није извршена ни квантитативна анализа појава и узрока присвајања средстава, дохотка мимо критерија, доприноса и резултата рада, у шта спада тржишна добит, земљишна, грађевинска, стамбена рента и камата на девизне и динарске уштеде чији апсолутни износ није мали за велики број штедиша чија новчана средства на штедним уложима у земљи и иностранству износе од неколико стотина милиона па до неколико милијарди старих динара. Иостала је и анализа фактичког остваривања права на рад, а она би такође показала када треба да се примењују мере социјалне политике. У неким, не ретким, случајевима право на рад остварују сви чланови породице, док у другим нико није у породици запослен. Бројни су примери да се реално користи право на рад, а истовремено се поседују плантаже воћа, поврћа, фарме стоке, живине и сл., чиме се стичу огромне користи од својинских права, а други појединци, породице немају ништа од тога.

Да је аутор повргао квантитативној анализи наведене, а и неке друге друштвене феномене стицања материјалног богатства без рада, не би остао у заблуди да се његови извори налазе, а то значи и узроци социјалних неједнакости, у политици стицања и присвајања личних доходака на основу критерија „индивидуалног квантума рада”. Овако остаје, на крају, да се читаоцима препоручи књига др Берислава Шафера, „Социјална политика у самоуправном социјалистичком друштву”, како би они сами оценили и њене неспорне квалитете и уочљиве недостатке и пропусте.

др Д. Шошкић

Blaise Knapp, *PRECIS DE DROIT ADMINISTRATIF. Théorie et pratique du droit*. Editions Helbing et Lichtenhahn, Bâle et Francfort — sur-le-Main, 1980, 467 str.

Швајцарски уџбеници управног права на француском језику су ретки. Последњи уџбеник објавио је А. Grisel, *Droit administratif suisse*, (Neuchatel, 1970), стога овај нови уџбеник може бити од користи за упознавање савременог управног права Швајцарске.

Проф. Б. Кнап предаје управно право на Правном факултету у Женеви. Према проф. Кнапу управно право уређује свакодневне односе извршне власти и грађана. У том циљу утврђује правна правила која управа мора поштовати, природу и садржај правног односа између управе и грађана и даје решења која омогућују да се обезбеди ефикасност како у интересу саме управе тако и у интересу грађана. Поред тога у предмет управног права проф. Кнап, по себи се разуме, уноси и структуре управе неопходне за извршење задатака поверених од државе и утврђује материјална и персонална средства којима управа мора располагати. Ова концепција управног права објашњава уједно и конструкцију самог уџбеника.

Имајући у виду преображај управног права проф. Кнап истиче још у предговору да је битно за управно право да изложи „под којим се условима извршна власт стара о јавном интересу и шта је предузето да појединац не буде прегажен од власти, која чак кад је и легитимна, може решавати произвољно, неправично и неправедно. Тако је управно право једновремено водич власти која се стара да развија друштвену солидарност и да се бори против злоупотребе појединца и да такође пружа заштиту појединцима од грешака управе. Решења којих се пракса и теорија придржавају морала би увек бити руковођена равнотежом између та два супротна пола. И управо у светлости ових битних начела јавног интереса и усклађености са тим начелом може се утврдити да ли је та равнотежа поштована у конкретном случају”. Стога проф. Кнап и подвлачи „мој је уџбеник управног права посвећен анализи механизма те равнотеже. Сам његов наслов показује једновремено и циљ и границе” (стр. V). Међутим, оно што је карактеристично за овај уџбеник проф. Кнап је посебно истакао: „његов циљ је да студентима омогући, у једном сажетом облику, да се сроде са великим проблемима управног права. Он би такође требало да обнови знање практичара. Овај уџбеник нема циљ да нас упуту на фунда-

ментална размишљања, више или мање апстрактна, о Управном праву и његовим економским, друштвеним и политичким основама; не позива се ни на политичку науку ни на Науку о управи. Окренут, по свом темпераменту, више према прагматизму, ми смо само тежили да пружимо одговоре онима који се баве односима државе и појединаца; нисмо себи постављали питање о коначном циљу Управног права нити који је његов филозофски основ" (стр. V). Даље проф. Кнап истиче: „границе нашег уџбеника одређене су самом врстом ове публикације. Иако би свако питање могло бити предмет посебног рада, било је потребно одабрати, скратити, држати се битног и дати општа решења него појединачне одговоре. Било је потребно ограничити обим наших истраживања. Ограничили смо се на федерално право, иако нико није пророк у својој земљи, најчешће и на право Кантона Женеве, имајући у виду, онолико колико је то било могуће, не само судску праксу него такође и законодавство и управну праксу" (стр. V—VI).

Било би изван оквира овог сажетог приказа давати анализу појединих изложених ставова проф. Кнапа. Међутим, поред осталог, од посебног су интереса излагања о општим начелима Управног права Швајцарске која су утврђена судском праксом Савезног суда на основу члана 4. Савезног устава (стр. 60). Ова су општа начела следећа: начело законитости; једнакост грађана; савесност управе у односу према грађанима и савесност грађана у односу са управом; начело равнотеже и склада између управе и грађана; начело јавног интереса; начело забране ретроактивности закона (уколико није законом друкчије прописано); забрана произвољности (*l'interdiction de l'arbitraire*). Управо у вези ове забране произвољности проф. Кнап истиче: „каже се да је закон произвољан када нема ни смисла ни циља или је без везе и контрадикторан или задржава превазиђене критерије лешене умесности или из разлога да у правном режиму, који је у примени, створи разлике са аналогним ситуацијама или да изједначи различите ситуације" (стр. 79 бр. 347). Поред тога даље се истиче које су одлуке произвољне: „одлука је произвољна кад вређа јасно правно правило и неодржива је јер вређа смисао права и правичности или је инспирирана из разлога потпуно страних тексту и циљу закона" (стр. 79 бр. 348). Интересантно је још запазити да се разликује „незаконитост (*l'illégalité*) која је чак и најмања повреда правног правила од стране органа власти и произвољности (*l'arbitraire*) која је тешка повреда". Проф. Кнап овде такође даје више примера из судске праксе (стр. 80—81). Од посебног је интереса и део посвећен судској контроли рада управе и правним средствима која постоје у швајцарском праву за заштиту права странака.

Можда се у први мах, с обзиром на напред наведене речи проф. Кнапа у предговору ове књиге, може добити утисак да овом уџбенику недостаје уобичајено теоријско излагање. Међутим, кад се пажљиво прегледа ова књига може се приметити да је писана од изузетног познаваоца не само теорије управног и уставног права Швајцарске него и од теоретичара који има и потпуно познавање богате управне и судске праксе Швајцарске, што некад недостаје у многим уџбеницима. Проф. Кнап је

нашао меру како ће теоријске концепције, управну и судску праксу и позитивно право изложити сажето за потребе студената и њима и практичарима пружити основе швајцарског управног права. Овај уџбеник пружа и материјал за дискусију и подстиче да би можда било време расправљати шта би све улазило у предмет управног права. Неки делови ове књиге, на пример, у југословенском праву образују посебне научне дисциплине као што су Наука о финансијама или Радно право.

На крају, овде могу поменути још једну књигу швајцарског управног права на француском језику. За познавање швајцарског права ова књига може бити од необичне користи. Књигу је припремио секретар Државног савета Кантона Женеве Dominique Haenni (*La jurisprudence administrative du Conseil d'Etat du Canton de Genève*, Editions de la Chancellerie d'Etat, Genève, 1971, 709 стр.). Ова савесно обрађена књига даје преглед целокупне судске праксе Државног савета Женеве. У њој су изложене одлуке Државног савета Женеве од 1929. до 1970. године, а такође су изложени и ставови федералних власти (федералних департмана, Савезне владе, Савезног суда) на ове одлуке.

др Б. Денковић

Science et action administrative. Mélanges Georges Langrod. TEXTES REUNIS PAR LOUIS BOULET, Paris, 1980, Les Editions d'organisation, 496 str.

Проф. Жорж Лангрод већ давно својим објављеним радовима и предавањима ужива опште поштовање не само у Француској него у читавом свету и стога врши одређен утицај на развој управних наука, а посебан је његов утицај на развој Науке о управи у Француској. Његови поштоваоци приредили су и објавили овај Зборник радова поводом његовог пензионисања по сили закона. После предговора проф. Ведела, Зборник има укупно 29 чланака. Чланци су распоређени у три дела: Наука и управа (10 чланака); Структуре и људи (9 чланака); Власт и акција (8 чланака) и Од акције до науке (2 чланка).

Тешко би било у овој белешци дати анализу објављених чланака али се може навести шта је предмет излагања у овим чланцима како би се добила представа о садржини овог Зборника. У првом делу — Наука и управа — објављени су следећи чланци: Мукe Науке о управи у Француској — Покушај објашњења (F. Bardeau) Интерграционе тежње у управној науци (K. König); Управна наука и право (D. Loschak); Управна наука и теорија Управног права: Размишљање на основу пољског искуства (T. Kuta); Дефиниција управног права према Ж. Лангроду (J. Sieklucki); Феномен јавне управе и стварање правних правила (Методолошка разматрања — (A. Wasilewski); Критеријуми за класификацију правних поредака у правним системима (L. J. Constantinesco); Јавне организације и приватне организације (G. Cataldi); Анализа система и управе (Ch. Roig); Управна мисао и основи развоја јавне управе (F. Knöpfle).

У другом делу — Структуре и људи — обрађено је следеће: Биро-кратски централизам и децентрализација (D. Argyriades); Управа и традиција у Африци: Ка новим истраживањима (J. Ménier); Нови изазов микро-држава (M. Murray); Реформа управе у Пољској 1918—1939 (H. Izdebski); Марксистички модел управе (G. Timsit — C. Wiener); Реформа јавне функције у СР Немачкој (H. Siedentopf); Реформа пакистанске јавне функције (A. Husain); Стварање кадрова управе путем истраживања (G. Dupuis); Национална јавна функција — Међународна јавна функција (A. Plantey); У трећем делу — Управа и акција — објављени су ови чланци: Идентификација проблема: полазна тачка за јавну делатност (H. König); Анализа вредности у системима управе (Z. Martyniak); Одлуке јавних власти: модели и стварност (B. Gourlay); Управа и грађани: Зависност, кооперација, незаинтересованост? (J. Letowski); „Природна права” и проблем управног поступка у англосаксонском правном систему (J.M. Auby); Међународне организације и незаконити акти службеника (I. Seidl-Hohenveldern); *Ars administrandi longa est* (A. Gawalewicz); О управним слабостима (R. Catherine — G. Thuillier); У одељку — Од акције до науке — обрађене су следеће теме: Од менаџмента до науке о управи (L. Boulet); Од предмета науке о управи до „управних чињеница” (J. Moreau). На крају дата је биографија проф. Лангрода и библиографија његових објављених радова.

Из наведених наслова, и с обзиром на писце чланака који и сами уживају углед као професори управног права и науке о управи, може се приметити да је овај Зборник изузетно користан свима који се баве проблемима Управног права и Науке о управи. Одлика је овог Зборника да је цео посвећен проблемима Управног права и Науке о управи. С разлогом се већ истиче да овај Зборник указује колико се изучавање јавне управе обновило и колико се све више развија.

У предговору овог Зборника проф. Ведел исправно истиче: „Кад се баци поглед на биографију и библиографију који пред нашим очима приказују функције и радове проф. Лангрода, хвата вас вртоглавица. Да ли је могуће да је један човек сам могао да влада тако различитим областима — са толиким мноштвом публикација у разноврсним облицима: књиге, чланци, реферати? Квантитет по себи се разумје не би ништа представљао без квалитета, и чудо је управо у томе да сви његови радови (не помињући овде његова предавања) ни у једном тренутку, чак и у његовим узгредним мањим радовима нису олако и импровизовано спремљени. Ту су савесно наведени и извори и научна литература која се односи на предмет излагања. Ништа није заборављено. Ништа им недостаје: ни подаци о чињеницама или праву, ни нове тенденције, ни анализа изложених аргумената. Том ерудицијом влада снажна личност писца који врши избор свог истраживања, доноси своје закључке и коначне оцене. Свакако није случајно, да је у таквом његовом истраживачком раду, Наука о управи имала прворазредни значај... Разумљиво је осећање гордости коју правник може имати кад констатује да је Ж. Лангрод полазећи од права дошао до Науке о управи. Пре свега, јер је у томе изванредно успео.

Затим, што нам је показао, да се на том истраживачком пољу и сазнавању, може из правне културе извући корист не осећајући евентуалне негативне последице. Јер, тачно речено, право у одређеној мери може имати неповољне последице за сваког ко се њиме служи као основном за упознавање одређене стварности. Не прелази се тако једноставно од „треба“ (Sollen) ка свету „јесте“ (Sein). То се види у политичкој науци и у социологији. Али, „Ђаво носи камен“, како каже провансалска изрека, и правник налази у свом нормативном пртљагу прво упознавање друштвене стварности, додуше, врло једнострано јер не обухвата целину, али није ни безначајно. На правнику је да се не превари да само један од стубова на улазу схвати као нову грађевину...” (стр. 7).

Препоручујући овај Зборник свим заинтересованим за проблеме Управног права и Науке о управи, на крају радо истичем да је проф. Ж. Лангрод већ давно познат од југословенских правника. Један је његов рад и преведен на српско-хрватски језик још 1960. године (Управни поступак и управно право, Београд, Завод за јавну управу.

др Д. Денковић

André de Laubadère, Andre Mathiot, Jean Rivero, Georges Vedel,
PAGES DE DOCTRINE, Paris Librairie générale de droit et de
jurisprudence, 1980, T. I 604 str., T II 544 str.

У току 1980. године, по сили закона, пензионисани су познати француски професори управног и уставног права А. д Лобадер, А. Мао, Ж. Риверо и Ж. Ведел. Њихово пензионисање Универзитет Париз II обележио је издавањем овог зборника. Ваља приметити да се обично у зборницима у част професора који одлазе у пензију објављују радови њихових поштовалаца и ученика. У овом случају одступљено је од ове уобичајене праксе тако да су у два тома овог Зборника објављени само чланци ових професора који одлазе у пензију. Ови објављени чланци данас се теже могу наћи јер се налазе расути у многим часописима. Чланци су распоређени у више одељака: Извори права (Правна мисао; Правни поредак — 11 чланака); Држава и политика (Општа теорија државе; Политички режими и политичке институције; Политички режим Француске; Јавне слободе — 21 чланак); Управа и право (Техника управе; Општа теорија управног права; Управа и судство — 21 чланак); Поглед на међународну заједницу (Упоредно право, Европско право; Међународно јавно право — 9 чланака). Објављено је 15 чланака проф. Д. Лобадера; 10 чланака проф. Матјоа; 22 проф. Ривероа и 15 проф. Ведела. За сваког професора дата је биографија и библиографија његових објављених радова. Избор објављених чланака извршили су сами професори у чију је част објављен зборник што му даје посебну вредност јер се поново објављују они чланци који се по оцени самих писаца могу сматрати битним за одражавање њиховог дела.

Приликом предаје Зборника професорима у чију је част објављен, председник Универзитета Париз II проф. Jacques Robert је, поред осталог, у топлој и узбудљиво надахнутој поздравној речи истакао следеће: „... колективни живот једног универзитета је испуњен догађајима — сретним и тужним — који дају ритам његовом раду и животу... неки тренутци су дражи кад гледају далеко и враћају поверење у будућност; други су узбудљиви јер нас упућују на размишљање о угледу наше прошлости. Једног дана, долазе нам нове колеге и ми смо сви сретни да их прихватимо; другог неког дана, остављају нас најбољи између нас, што нам тешко пада због бола који нам наноси њихов одлазак. Ове године, Секција професора јавног права нашег Универзитета је претрпела знатно крварење од кога се једва може повратити. Она је сада, иако у пуном опорављању, још увек уморна, бледа и узбуђена. Могао бих рећи да је ампутација која је сада претрпљена била страшна и да се крв, са тешкоћама данас поново враћа да ускочи у нормалне токове њеног оштећеног организма... Сва четворица су обележила на свој начин своје научне дисциплине и Универзитет. Имају право на наше срдечно и искрено признање”.

Оно што би се могло односити на све ове професоре чији су чланци објављени у овом Зборнику изванредно је подвучено у поздравној речи коју је том приликом проф. Робер упутио проф. Ривероу: „Ваши радови

остају као делови антологије. Још ће се дуго студентима обраћати пажња на њих. Тако остајете у успомени свих нас”.

Указујући са каквом су пажњом испраћени заслужни професори уставног и управног права на Универзитету Париз II, који ће, узгред буди речено, и даље учествовати на последипломском курсу, уједно указујем и на овај изузетан Зборник који својим објављеним чланцима остаје као ризница савремене блиставе француске правне мисли која је неопходна свакоме ко жели да упозна савремени развој уставног и управног права Француске.

Д. Б. Денковић

САДРЖАЈ

ЧЛАНЦИ

1. <i>Др Војислав Симовић</i> : Систем заштите уставности у СФР Југославији — — — — —	275
2. <i>Dr Feliks Siemienski</i> : Заштита уставности закона — — — — —	295
3. <i>Др Драгаш Денковић</i> : Контрола уставности и законитости подзаконских аката и самоуправних општинских аката — — — — —	309
4. <i>Dr W. Masewicz</i> : Нормативни и друштвено-економски садржај права на рад — — — — —	337
5. <i>Др Владета Станковић</i> : Друштвено-економски услови остваривања права на рад — — — — —	349
6. <i>Др Влајко Брајчић</i> : Учешће радника у уређивању права на рад и радних односа — — — — —	363
7. <i>Dr Zdzislaw Niedbala</i> : Учешће радника у реализацији права на рад	379

ДИСКУСИЈА

<i>Др Драгутин Шошкић</i> : Осврт на књигу „Социјална политика у самоуправном социјалистичком друштву” — — — — —	393
--	-----

ПРИКАЗИ

<i>Др Драгаш Денковић</i> : Blaise Knapp, Précis de Droit administratif	400
<i>Др Драгаш Денковић</i> : Science et action administrative. Mélanges Georges Langrod. Textes réunis par Louis Boulet — — — — —	402
<i>Др Драгаш Денковић</i> : André de Laubadere, André Mathiot, Jean Rive-ro, Georges Vedel, Pages de Doctrine — — — — —	404

Уредништво АНАЛА моли своје сараднике да рукописе достављају откупце на машини са прородом и са довољно белине са стране. Примљене рукописе Уредништво не враћа.

АНАЛИ ће објавити и, у границама могућности, приказати сваку нову књигу послату на приказ.

АНАЛИ ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА У БЕОГРАДУ излазе двомесечно.

Претплата за часопис „Анали Правног факултета у Београду“ у 1980. за целу годину износи:

1. За правна лица	Н. дин 150.—
2. За појединце	„ „ 100.—
За студенте (редовне и ванредне)	„ „ 40.—
4. За један примерак	„ „ 30.—

Претплата за иностранство износи н. д. 220.—

Претплату слати на рачун Правног факултета у Београду број
60803-740-032-4356

Уредништво и администрација АНАЛА ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА
БЕОГРАД — Булевар револуције 67, тел. 341-501