

Наравно да то није питање које се може уредити уставом СР Србије, али се овим уставом оно може решити за Републику Србију, и то онако како је поступљено у осталим републикама, а то значи предвидети да Република својим законодавством јединствено уређује све оне области грађанског права које нису у савезној надлежности (наследно право, породично право, највећи део стварног и мањи део облигационог права). Нацрт амандмана на Устав СР Србије проширује домен јединственог законодавства у СР Србији, и то је напредак у односу на постојеће крајње незадовољавајуће стање, али не иде до краја, јер у свим овим областима препушта један део материје покрајинама и ужој Србији, а то је оно што би требало исправити без одлагања.

UDK — 349.2+342.4+(497.11)

*др Боривоје Шундерић,
доцент Правног факултета у Београду*

ЗАКОНОДАВНА НАДЛЕЖНОСТ У СР СРБИЈИ У ОБЛАСТИ РАДНОГ ЗАКОНОДАВСТВА

У мојој дискусији учинићу један кратки осврт на уставне основе надлежности за доношење радног законодавства у СР Србији и указати на потребу његове унификације. Под термином „радно законодавство“ у овој прилици подразумевам позитивноправне прописе (законског карактера) којима се регулишу (уређују) права радних људи односно радника у области удруженог рада, запошљавања, заштите на раду, социјалног осигурања и здравствене заштите, као и друга права којима се обезбеђује њихова социјална сигурност и солидарност. Реч је, дакле, о законима којима се уређују права и обавезе на раду, из рада и по основу рада.

Надлежност за доношење радног законодавства у Југославији је подељена између, федерације, с једне, и република и покрајина, с друге стране, у областима уређења права радних људи у удруженом раду и права којима се обезбеђује њихова социјална сигурност и солидарност. У овим областима федерација уређује основна права радника, односно радних људи, и заштиту живота и здравља од заразних болести које угрожавају целу земљу (чл. 281. ст. 1. тач. 3. и 10. Устава СФРЈ). Према чл. 268 ст. 2. Устава СФРЈ, и покрајине, поред република које су ово право већ имале, могу у оквиру својих права и дужности, доносити законе у областима које су уређене савезним законом. Републике, а на територији СР Србије, дакле, и аутономне покрајине, својим законима ближе уређују остваривање и заштиту основних права у складу са савезним законом, уређују друга (остала) права и утврђују основе за њихово уређивање и остваривање у организацијама удруженог рада, другим самоуправним организацијама и заједницама. На основу реченог произлази да се на територији свих република, изузев Србије, примењују два радна законодавства и то савезно радно законодавство и јединствено републичко законодавство. За разлику од других република, на територији Ср-

бије, примењују се четири радна законодавства и то: законодавство федерације, законодавство покрајине Војводине; законодавство покрајине Косова и законодавство које се примењује на територији, тзв. уже Србије, тј. на територији ван територија покрајина. Према томе, за разлику од других република, Србија нема јединствено радно законодавство, него се на њеној територији, која је према чл. 3. Устава СР Србије јединствена, примењују три паралелна и релативно самостална законодавства. Уставни основи трипартитног радног законодавства на територији Србије утврђени су Уставом Југославије од 1974. год., а уставима Србије и покрајина изведени су до краја. Наиме, уставне реформе, које су започеле још од амандмана XVIII од 1968. године па преко амандмана од 1971. год. (амандман XX), окончане су доношењем Устава од 1974. год. тако што су покрајине добиле многобројне надлежности које су карактеристичне за федералну јединицу (државу), а не за политичко-територијалну јединицу (аутономију). Устав 1974. год. напушта схватање аутономије као најшире територијалне самоуправне заједнице и у њено биће уграђује многобројне елементе статуса федералне јединице. Из чл. 1, 2. и чл. 4. Устава СФРЈ произлази да су покрајине постале, како се то у теорији каже „конститутивни елемент федерације”, а истовремено су остале и саставни део Србије. Оне су у федерацији стекле статус равноправног партнера републикама. Како се овакав Уставом утврђен положај покрајина, за који се у теорији каже да је без преседана у упоредним уставним системима, одразио на положај Србије као федералне јединице, а посебно на њен правни систем? Најкраће речено, он је имао за последицу разбијање њене државности на три дела па самим тим и правног система.

Комадање радноправног система Србије на три дела доследно је спроведено уставима Србије и покрајина. Устав СР Србије у чл. 299. ст. 1. т. 2 прописује да Република, у складу са својим правима и дужностима, преко својих органа и организација уређује: права радних људи у удруженом раду; основна права радних људи у области социјалног осигурања и здравствене заштите и друга права радних људи у циљу обезбеђења њихове социјалне сигурности и солидарности, запошљавање радних људи и заштиту на раду. У овом члану није утврђено да ли се закони који уређују наведена права и које доноси скупштина републике примењују на целој територији републике или не. Имајући у виду да је територија републике јединствена и да законе доноси Скупштина Србије, као конституисана делегација од делегата изабраних са целокупне територије републике, могло би се на основу тумачења (језичког) закључити да они важе на целој територији Републике. Овакво тумачење чл. 299. било би исправно да није чл. 300. у коме су системом еnumerације утврђени односи који се уређују јединствено за целу територију Републике. На основу анализе његове садржине произлази да Република ова права не уређује јединствено за целу територију. Међутим, треба рећи да је у чл. 301. дата могућност да се на основу договора и ови односи јединствено уреде за целу територију Републике. Да видимо сада како устави покрајина утврђују надлежност за доношење ове врсте законодавства. У чл. 292. Устава Војводине утврђена су права и дужности ове Покрајине у области радног законодавства, па је прописано (алинеја шест (6), да радни људи и грађани, народи и народности у Покрајини уређују: систем здравствене заштите, социјалног осигурања и начела за организовање

здравствене службе, социјалну заштиту и друго. У Уставу Косова у чл. 283. ст. 1. тач. 3. је прописано да Покрајина у оквиру својих права и дужности преко покрајинских органа и организација уређује: права радних људи у удруженом раду; основна права радних људи у области социјалног осигурања и здравствене заштите; и друга права радних људи у циљу обезбеђења њихове социјалне сигурности и солидарности; запошљавање радних људи и заштиту на раду. Одмах се може запазити да су одредбе Устава Косова и Устава Србије, у погледу надлежности за доношење радног законодавства, потпуно идентичне, док Устав Војводине не предвиђа право и дужност ове Покрајине да уређује права радних људи у удруженом раду, запошљавање радних људи и заштиту на раду. У вези са овим се може поставити питање, на ком правном основу се заснива надлежност Скупштине Војводине за доношење закона у области запошљавања и заштите на раду, док, кад је у питању надлежност за доношење закона о радним односима, она се може извести, као што је већ речено, из чл. 268. ст. 2. Устава Југославије. Но, разуме се, могуће је израз из чл. 281. Устава СФРЈ „уређује права радника у удруженом раду“ тумачити и тако да он подразумева регулисање и радних односа и заштите на раду, али не и запошљавање радних људи. Међутим, овоме треба додати да федерација нема надлежности да уређује заштиту на раду, па сходно томе, није ни донела закон о заштити на раду. Без обзира на могућа тумачења на основу којих би се могле извести надлежности за доношење и ова три закона, остаје и даље отворено питање: зашто уставотворац Војводине није као право и дужност Покрајине предвидео да доноси и ова три закона, као и питање непосредне надлежности за доношење закона из области запошљавања и заштите на раду? На основу анализе одредаба устава Србије, Војводине и Косова, као и поменутих одредаба Устава Југославије о надлежности за доношење прописа који чине садржину радног законодавства на територији СР Србије, недвосмислено произлази да је надлежност Скупштине Србије да доноси ове законе ограничена на територију која остаје изван територија покрајина. Према томе, на територији Србије за сваку област, уместо једног, доноси се по три закона. Тако у Србији постоје три закона о: радним односима, заштити на раду, запошљавању, инспекцији рада, здравственој заштити, пензијском и инвалидском осигурању, личном раду, судовима удруженог рада и др. И да не набрајам остале законе, већ да истакнем да су за регулисање сваке од наведених области на територији Србије, у односу на остале републике, донета по два закона више.

Није потребно уложити неки посебан напор па да се на основу анализе ових закона утврди да су они по структури и концепцији идентични, а са становишта правно-техничке обраде, као и у погледу језичких формулација скоро у потпуности, а неки су и у потпуности исти. Тако, ако примера ради, упоредимо законе о радним односима и законе о заштити на раду, уочићемо потпуну истоветност текстова као да су две комисије свој текст преписале од треће комисије. Разлике у садржини и концепцији закона није ни могуће направити, јер се њима уређују по свом и карактеру и садржини потпуно истоветни друштвени односи. Разлике између ових закона постоје са формално-правног становишта, тј. са становишта надлежности органа који их доносе. Радно законодавство које се примењује на територији Србије ван територија покрајина до-

носи Скупштина СР Србије у чијим већима су изабрани и делегати са територија покрајина (дакле са целе територије републике), док исте законе за територију покрајина доносе скупштине покрајина у чијем саставу се не налазе делегати изабрани са територије тзв. уже Србије. Овде су радни људи и грађани са територије уже Србије доведени у неравноправан положај у односу на радне људе и грађане који живе и раде на територијама покрајина. Значи, у овој области законодавства између тродржавља у Србији не постоји једнакост, јер уже Србија није равноправна са покрајинама, које се према њој појављују као нека врста турсора. Очигледно је да је део Србије који се назива уже Србија, а који није уставноправно конституисан, у неравноправном положају у односу на остала два дела који су уставноправно конституисани као покрајине са скоро максималним елементима државности.

Међутим, за област радног законодавства слободно се може рећи да су покрајине своју државност оствариле до максимума. Амандманима на Устав Србије не предлажу се никакве измене, изузев што се у Амандману ХХХ тач. 7 предлаже да Република јединствено за целу територију уређује: „заштиту живота и здравља људи од заразних болести чије је спречавање и сузбијање од интереса за целу Републику”.

Сада се нужно намеће питање шта је то што условљава и оправдава постојање три паралелна радна законодавства у Србији? Да ли су у питању разлози који су у функцији друштвено-економског и самоуправног развоја аутономних јединица или су у питању неки други разлози? Ако анализирамо развој друштвено-економских и самоуправних односа у покрајинама, а у том контексту положај, место и улогу радних људи у друштвено-економском и политичком систему, онда долазимо до резултата на основу којих са великим степеном вероватноће можемо тврдити да прва група разлога отпада. Разбијањем јединственог привредног система Југославије на тзв. републичко-покрајинске економије и њихово затварање у сопствене границе, имало је за последицу цепање правног система Југославије. На бази републичко-покрајинских економија, чији су творци биле републичке и покрајинске бирократије или како неки кажу политократије, дошло је до нарастања полицентричног етатизма што је имало за резултат коначно остваривање тежње покрајинских бирократија да у своје руке приграбе што више компетенција држава. Радно законодавство је само један део тог процеса конституисања покрајинске државности и настојања бирократија да се у свим областима вршења власти и самоуправљања ослободе републичких ингеренција на својој територији. Интереси радних људи и осталих делова радничке класе, као и неумитни захтеви примене техничких и технолошких достигнућа у модернизацији својих привреда, били су потиснути на маргине друштвених збивања. Интереси радничке класе Србије су вештачки испарцелисани и потиснути у позадину, а насупрот томе интереси бирократије стављени су у први план. Тако се у једној социјалистичкој земљи догодило да је радно законодавство, које је увек било у функцији заштите интереса радничке класе, стављено у функцију јачања покрајинских државности и умножавања бирократско-чиновничког апарата. Оно је, дакле, окренуто против интереса радничке класе, јер интерес радничке класе Србије не може никако бити у томе, да уместо једне државе, једног чиновничког

апарата издржава три државе, а самим тим и три чиновничка апарата. По мом мишљењу, покрајине треба да доносе законе само у областима у којима је неопходно да изразе своје особености (историјске, економско-културне, етничке, националне и друге) због којих су и основане. Међутим, особености због којих су оне основане не могу утицати на остваривање права на рад, право из рада и по основу рада. Устав СФРЈ у чл. 154. утврђује да су грађани једнаки у правима и дужностима, без обзира на националност, расу, веру, пол, образовање или друштвени положај. Извор свих вредности у друштву је рад, јер рад и резултати рада одређују материјални и друштвени положај човека, на основу једнаких права и одговорности (чл. 11. Устава СФРЈ). Рад је једини основ присвајања производа друштвеног рада и управљања друштвеним средствима (Одељак III основних начела Устава СФРЈ). Мислим да је сасвим јасно да је реч о правима која произлазе из рада и која су мера рада, узајамности и солидарности радних људи и грађана, а не националног, културног, етничког, географског и историјског обележја покрајина. Ове особености покрајина не утичу, нити пак, треба да утичу на остваривање да их тако назовем животних права грађана, као што су право на рад и по основу рада, право на здравље и право на економску, социјалну и личну сигурност. Очигледно је да здравље радних људи и грађана не може бити ни са појединачног нити, пак, са друштвеног становишта значајније и у природи другачије на територији Војводине од здравља радних људи на територији Косова или уже Србије, нити, пак, може заштита на раду имати неке друге функције и већи значај на територији Косова него на територији уже Србије или Војводине. У пракси су већ уочени одређени проблеми у остваривању неких права, а нарочито право на здравствену заштиту и то у случајевима кад ово право остварују грађани који имају пребивалиште на територијама покрајина, а запослени су на територији уже Србије или обрнуто. Сигурно је да нису без разлога грађани у Војводини у дискусији о уставним променама истицали захтев да се здравствена заштита регулише јединствено за целу територију Републике. Примера ради, да поменем још једно право, тј. право на породично одсуство. Тако ако жена која има пребивалиште у Ковину или Панчеву, а запослена је у Смедереву или Београду, она ће у случају трудноће и порођаја остварити право на породично одсуство према закону који важи на територији уже Србије у трајању од 270 дана. Међутим, ако је жена из Смедерева или Београда запослена у Ковину или Панчеву у случају трудноће и порођаја оствариће право на породично одсуство према закону Војводине у трајању од годину дана. Нема никаквих разлога женама, које станују само на неколико километара удаљености, давати различити обим права кад је стање наталитета подједнако критично на обе територије. По мом мишљењу, не постоје никакве особености у области рада и радних односа на територијама покрајина које би било неопходно изразити посебним радним законодавством покрајина. Према томе, радно законодавство на целој територији Србије треба да буде јединствено и да га доноси Скупштина Србије као орган друштвеног самоуправљања и највиши орган власти Републике као државне заједнице. Међутим, ово нимало не сме да дира у тзв. сферу аутономног радног права, које чине разне врсте самоуправних и општинских аката и колективни уговори. Овим актима треба изразити многобројне

особености које постоје у регулисању појединих друштвено-економских и других самоуправних односа у организацијама удруженог рада, другим самоуправним организацијама и заједницама (радне заједнице, самоуправне интересне заједнице и друго). Овде треба тражити и изналазити могућности за остваривање самоуправних права и интереса радних људи, а не оно што је предмет — самоуправљање — стављати у надлежност државе. Међутим, кад је у питању надлежност покрајина, да доносе подзаконске акте и у њу не треба дирати, јер доношењем ових аката могу се, а понекад је то и неопходно, изразити извесне особености које постоје и које су условљене посебном технологијом и организацијом процеса рада (Правилник о заштити на раду у рудницима и др.).

И на крају, да истакнем, да једна од битних претпоставки за спровођење привредне реформе, која се најављује, јесте јединствено радно законодавство у Југославији, а не само у републици.

Не смео заборавити да је Економска заједница која обједињује суверене и економски развијене државе Западне Европе, унифицирала прописе из радних односа. Није без разлога то учињено. Ово посебно ако се зна да радно право има, поред социјалног и политичког, првенствено економски значај и да је у функцији обезбеђења економског развоја, а првенствено продуктивности рада. Оно регулише ангажовање и искоришћавање радне снаге; њену квалификациону структуру; образовање и усавршавање; количину радног времена; заштиту на раду, одморе и расподелу плата и др. Својом регулативном функцијом радно право утиче на мотивисаност за рад, а на тај начин и на висину дохотка и тако остварује функцију обезбеђења економске, социјалне и личне сигурности радника на раду и ван рада. Посебно, дакле, утиче на животни стандард радника, а утврђујући висину плата утиче на куповну моћ од које у великој мери зависи привредни развој. И на крају бих завршио мишљу да што се пре ослободимо заблуде да се социјалистичко друштво може развити гомилањем папирнатих норми, то ћемо пре до таквог друштва доћи.

UDK — 342.7(497.11)

др Момир Милојевић,
санредни професор Правног факултета у Београду

СЛУЖБЕНА УПОТРЕБА ЈЕЗИКА У СРБИЈИ

Амандман XXIV на Устав Србије уређује питање службене употребе језика у Србији. У складу с чланом 246. савезног Устава, прави се разлика између службене употребе језика народа и службене употребе језика народности.

I. СЛУЖБЕНА УПОТРЕБА ЈЕЗИКА НАРОДА

Питање службене употребе језика народа изгледа једноставније па му се поклања мање пажње. Став 1. каже: „У Социјалистичкој Републици