

## НАЦРТ АМАНДМАНА НА УСТАВ СФРЈ И ЗАПОСЛЕНИ\*

### I ПРИСТУП ПРОБЛЕМАТИЦИ

Средином маја о.г. у Скупштини СФРЈ је утврђен Нацрт амандмана на Устав СФРЈ (од XLIX закључно са LXXII) и стављен на јавну дискусију до средине јуна. Дакле, само месец дана. При утврђивању је закључено да се Нацрт достави свим универзитетима и академијама наука, као и једном броју самосталних научних института са молбом да, на одговарајући начин, организују научну расправу о њему и резултате расправе, по могућности у облику конкретних мишљења и предлога, доставе Комисији Скупштине СФРЈ за уставна питања. Одазивајући се поменутом позиву у овом прилогу ће бити речи о оним амандманима из Нацрта који тангирају професионални положај радника.

Према образложењу уз Нацрт предложене промене, најшире посматрано, усмерене су на:

— успостављање плурализма својинских облика и отклањање уставних препрека за даље развијање привредне реформе;

— успостављање политичког система којим се обезбеђује продубљивање и обогаћивање демократских односа и ширење слобода и права човека и грађанина, укључујући и вишепартијски политички систем и

— на оспособљавање југословенске федерације за ефикасније обезбеђивање остваривање њених Уставом утврђених функција. У том смислу, истиче се у Образложењу, Нацрт амандмана изражава јединствену концепцију и конзистентан је у свим својим предлозима.

Нацртом су предложене промене којима се обезбеђују: већа самосталност и равноправност привредних субјеката у свим облицима својине; адекватнији положај човека у друштвено-економским односима; равноправност свих облика својине и ефикаснији начин задовољавања заједничких потреба и интереса грађана. Предлаже се отклањање уставних ограничења и стварање неопходних претпоставки за успешније пословање и одлучније спровођење започете привредне реформе. Нови привредни систем заснован на робној производњи, тржишту, предузетништву, плурализму својинских облика, самосталности и равноправности привредних субјеката захтева и мењање улоге

\* Саопштење на научном скупу о Нацрту амандмана на Устав СФРЈ.

државе. С једне стране њена се овлашћења смањују пропорционално сразмерно већем осамостаљивању привредних субјеката, а с друге се установљавају овлашћења државних органа нужна за обезбеђивање и заштиту тржишног механизма и легалног, равноправног, успешног и стабилног привређивања.

Нацртом се, исто тако, својински односи, управљање, самоуправљање и учешће у одлучивању (партиципација) уређују потпуно друкчије него сада. *Предлаже се превазилажење монизма својинских односа и идеологизирано, нереално, економски неефикасно и нерационално одређење и друштвене својине и самоуправљања, укључујући и отклањање ограничења обима својинских права.* Дакле, самоуправљање се редифинише и своди на знатно реалнију и рационалнију меру. Најкраће речено иде се на решења компатибилна са онима која постоје у земљама тржишне привреде, а то значи и на слободу привредне и друге делатности у свим облицима својине.

Предлозима се напушта и једнообразна структура скупштинског система и омогућује рационалније, ефикасније и одговорније функционисање претставничких тела у условима вишепартијског система, обезбеђују самосталност и одговорност извршних органа и управе у спровођењу политике и извршавању закона. Грађани, њихове слободе и права, укључујући и слободу политичког и синдикалног организовања и деловања су полазиште и основни субјект политичког система. У складу с тим укидају се сви политички монопол, а легитимност одлучивања заснива само на поверењу грађана израженом на слободним демократским изборима. Досадашња листа основних права и слобода човека и грађанина проширује се у Уставу СФРЈ на сва досадашња цивилизацијска достигнућа у демократском свету — од права приватности до слободе политичког организовања и деловања.

Нацртом се предлаже да Федерација, ради вођења квалитетније и ефикасније макро-економске политике, уређује порески систем у утврђује основе пореске политике и да поступак обезбеђивања извршавања Устава СФРЈ, савезних закона и других прописа буде рационалнији и ефикаснији у односу на садашњи. На тај начин допринело би се једнакоправности људи и равноправности народа, а што су битне претпоставке живота у вишенационалној заједници.

У Нацрту амандмана изражена су три различита прилаза у погледу обима расподеле компетенција. По првом све предложене промене у основним решењима нужне су за развијање економске и политичке реформе. По другом, израженом у алтернативама на поједине делове амандмана, нису нужне промене у обиму предложеном у основним решењима. Најзад, по трећем, израженом у алтернативама на ове амандмане који се односе на Федерацију, реформе се могу извршити и без предложених уставних промена у овој области те да се њима мења утврђени карактер југословенске федерације.

При конципирању Нацрта имало се у виду и опредељење о потреби доношења новог Устава СФРЈ. Нацрт се иначе креће у оквирима службене иницијативе Савезног извршног већа и Скупштине Босне и Херцеговине.

## II. НАЦРТ И ЗАПОСЛЕНИ

Ако би се прихватиле све промене предложене у основним решењима Нацрта амандмана на Устав СФРЈ, а за каква очекивања је протеком времена све мање шанси, оне би, између осталог, могле битије утицати и на професионални положај лица у радном односу. Посматрано са ове тачке промене би се, условно говорећи, могле систематизовати у неколико тематских целина: а) својински односи и друштвено-економско уређење; б) слободе и права човека и грађанина; ц) рационализација друштвене структуре и д) остале предложене промене.

### 1. Својински односи и друштвено-економско уређење

а) *Својински односи (Амандман L)*. — У основи целог овог комплекса јесте веома велико, изузетно значајно, али и врашки тешко питање: шта са друштвеном својином у тржишним условима привређивања?

Појам „друштвена својина“ као категорија познат је само уставном систему Југославије. Већ и сама та чињеница морала је инспираторе ове категорије натерати на много дубља размишљања и неупоредиво већу меру опреза. Овако, по свему судећи, дуго је плаћана и још ће се скупо плаћати одсуство поменутог размишљања и опреза. Тек сада смо стигли до сазнања да „Нацрт амандмана превазилази“, са своје стране бисмо додали: покушава превазићи, „досадашњи монизам својинских односа и идеологизирано, нереално, економски неефикасно и нерационално одређење и друштвене својине и самоуправљања“, како се каже у уводном делу Образложења Нацрта.

Баш због наведених тешких недостатака категорије „друштвена својина“ аутори Нацрта истичу да је предуслов за тржишну привреду и укључивање Југославије у европска и светска кретања конституисање својинских односа којима ће се обезбедити слободно обављање привредних делатности на основу својинског плурализма и равноправности свих облика својине.

Остваривање поменутих глобалних циљева, остављајући све друго по страни, подразумева да се у области својинског комплекса: омогући власничка мотивација за продуктиван рад и рационално привређивање (оптимализација добити); отклони монополска позиција друштвене својине у односу на остале својинске облике; утврде основи за успостављање друштвене својине са робно имовинским својствима; створе претпоставке за такву трансформацију друштвене својине у друштвени капитал, која ће омогућити приватизацију када је то заиста неопходно за изградњу економски ефикасног друштва, истиче се у Образложењу Нацрта.

Ако се речено посматра кроз призму професионалног положаја лица у радном односу то би морало значити већу реалност у запошљавању, адекватније коришћење знања и стручности уопште, радног времена и средстава рада и тд.

б) *Управљање, самоуправљање и учешће радника у одлучивању (партиципација): Амандман LI.* — У досадашњем раду на Нацрту амандмана дошло се до сазнања да решења из важећег Устава СФРЈ претстављају сметњу за предузећа са различитим својинским облицима (мешовита својина), те да се ти облици у привређивању ставе у равноправан положај и заштиту. Исто тако конституисано право рада друштвеним средствима јесте препрека да се односи унутар предузећа где се ради средствима у друштвеној својини и мешовитим облицима својине уреде на тржишним условима прикладнији начин у погледу управљања радом и пословањем.

Суштина решења предложеног у овом Амандману је у томе да се *самоуправљање редефинише и постави на реалне рачуне основе и дефинише управљање и учешће у одлучивању (партиципација)*, а што је у складу и са својинским плурализмом предложеним у претходном Амандману. Овим решењем замењује се читав низ одредаба важећег Устава којима се детаљно регулишу самоуправни права и положај радника у удруженом раду.

Из образложења Нацрта се види да није прихваћен предлог да и принцип рационалности и ефикасности, заједно са принципом међузависности права и обавеза, буду полазни принципи приликом регулисања права на самоуправљање. „*Овај предлог није прихваћен пошто се претпоставља да ће се ови принципи свакако уважавати*”. Чврсто верујемо да је негативан став према наведеном предлогу нужно још једном и што свестраније проврити. Наиме, принципи рационалности и ефикасности су, изван сваке сумње, у правој и пуној тржишној економији категорије врло високе и незаобилазне вредности. У нас се, међутим, према овим категоријама већ веома дуго, благо речено, односимо доста комотно, ноншалантно. Резултати таквог понашања окружују нас са свих страна. Уместо тих реалних категорија неретко се прибежавало идеолошкој орнаментици без ослонца у реалном животу.

Обзиром на речено предложено да се ст. 2. Амандмана LI престилизује тако да гласи: „*Радници имају право на самоуправљање, односно учешће у одлучивању на основу закона, колективног уговора и статута, у складу са начелима рационалности, ефикасности и међузависности права и обавеза*”.

Утицај редефинисаног, рационализованог и редуцираног самоуправљања на професионални положај лица у радном односу, нарочито у друштвеним предузећима, јасан је сам по себи. Међутим, очита је тежња да његова рационализација доведе до рационалнијег привређивања, виших зарада и уопште богатијег живота.

е) *друштвено-економско уређење: Амандманом L II* — Предлаже се изостављање из Устава СФРЈ читавог низа одредаба које се тичу: радника из чл. 30, искључивања могућности да се банкарским пословима баве субјекти изван банкарског система; карактера одговорности за нерационално коришћење друштвеним средствима; пословодних органа и њиховог положаја; стицања и коришћења средстава друштвено-политичких организација и укидања граница обима својине. Стоји се на становишту да наведена решења више не одговарају

захтевима привредне реформе нити целини концепције уставних промена. Већина од поменутих предлога, у мањој или већој мери, утичу и на професионални положај лица у радном односу.

Изјашњавање о предлозима из алтернативе који се тичу планирања и фонда за неразвијене препуштамо на оцену компетентнијима за ту проблематику.

д) *Основе јединственог југословенског тржишта: Амандман LX.* — Суштина предлога се своди на то да би у будуће основе јединственог југословенског тржишта улазили „јединствен порески систем“, а не само „основе“ тог система, „и заједничке основе пореске политике“. Нема сумње да је реч о предлогу од изузетног значаја за макро-економску политику земље. Међутим, јединствен порески систем и заједничке основе пореске политике су истовремено и најзначајније категорије уједначавања услова привређивања и, као такве, знатно чвршћа основа материјалне компоненте професионалног положаја радника у целој земљи. Али, с друге стране, код овог предлога имамо дијаметрално супротна становишта те је и његова судбина крајње неизвесна. Ми се, наравно, свесрдно залажемо за његово прихватање. Тек би то био крупан корак за праву и праведну утакмицу како привредних субјеката са различитим својинским облицима, тако и међу свим запосленима на територији целе земље.

## 2. Слободе и права човека и грађанина

*Нацртом амандмана LVIII,* који третира ову проблематику, проширују се слободе и права човека и грађанина у складу са савременим достигнућима и међународним стандардима. Сходно горе прецизираном задатку на овом месту ћемо се осврнути само на слободе и права од утицаја на професионални положај лица у радном односу.

Предлогом из тач. 1. изричито се проширује уставни принцип о једнакости грађана „без обзира на политичко или друго уверење“. Тако се најзад једна добровољно преузета међународна обавеза пре скоро двадесет година уграђује у Устав СФРЈ. Ту ће ваљда бити и крај оне фамозне *политичке подобности* као услова за запошљавање на неким (по правилу значајнијим) радним местима и функцијама у друштву, односно услову за очување таквог запослења, барем са позитивно правног становишта. С друге стране, предложено решење је логична консеквенца преласка на демократски вишепартијски политички систем, унутар кога ова врста гаранција има још већи значај.

На професионални положај запослених позитивно би могла утицати и „слобода синдикалног организовања и деловања“ независно од политичких партија, а што се предлаже у тач. 9.

Кад је реч о контрапрестацији за рад запосленог она се, према предлога садржаном у тач. 10, квалификује као *зарада*, а не лични доходак. Зарада по основу рада, као право, гарантује се у складу са законом и колективним уговором, а *најмање у висини која обез-*

беђује материјалну и социјалну сигурност запосленог. Прецизирана доња граница зараде има двоструки смисао и значај. С једне стране њоме се надомешта досадашњи чл. 22. Устава СФРЈ (зајемчени лични доходак) предложен за брисање (Амандман LI), а с друге стране удовољава добровољно преузетој обавези из одговарајуће конвенције Међународне организације рада.

Радници ће и даље имати уставом утврђено право на социјално осигурање у складу са законом, како стоји у тач. 11. Међутим, новина је у томе што се устав више не упушта у навођење начела социјалног осигурања, извора његовог финансирања и тд.

Крупне новине се предлажу и у станбеној области, односно трајном коришћењу станарског права досад стицаног (углавном) по основу радног односа (тач. 12.). Уместо свега тога каже се да „На стану у друштвеној и државној својини *може* постојати станарско право, под условима утврђеним законом”. Предложено решење, уверења су предлагачи, има за циљ рационалније, праведније и ефикасније задовољавање станбених потреба.

Додајмо још да Амандман LVIII нема алтернативе што значи да је око предлога садржаних у њему постигнута пуна сагласност у досадашњем раду.

### 3. Рационализација друштвене структуре

Под горњим појмом, наравно, условно употребљеним разумемо предлоге садржане у амандманима 53, 59. и 67. по којима се из Устава СФРЈ изостављају одредбе о слободној размени рада и СИЗ-овима, судовима удруженог рада и правобраниоцу самоуправљања. Реч је о институтима и институцијама чију оправданост постојања и рада, по широко распрострањеном уверењу, пракса није потврдила, а показале су се веома скупим. Исто тако крупну новину претставља опредељење (А.59. т.1, ст. 2.) по коме *судови суде само „на основу устава и закона”, а не, и на основу „самоуправних општинских аката”*. Ова рационализација, основано је очекивати, смањиће издвајања из радничких зарада и доприноси квалитетнијој заштити права лица у радном односу.

### 4. Остале промене

И бројне друге промене предложене у Нацрту амандмана на Устав СФРЈ, у директној или индиректној вези су са професионалним положајем лица у радном односу. Тако на пример Амандман LXVIII о извршавању савезних закона усмерен на стварање услова за ефикасно извршавање савезних закона, других прописа и општих аката, без обзира који су органи обавезни за њихово извршавање у основи доприноси већем степену јединства и једнакости грађана и привредних субјеката на целој територији земље. У тим оквириима доприноси се и равноправности радника и заштити њихових права по основу радног односа. Слично ствари стоје и код бројних других предлога.

### III. КОНСТАТАЦИЈЕ И ПРЕДЛОЗИ

1. Нацрт претставља јединствену концепцију, а проверавани предлози садржани у основним решењима су конзистентни. Од анализираних предлога нисмо сигурни у основаност ове сцене у погледу решења везаних за појам „друштвена својина”. Шта више има се утицај да је реч о прелазним решењима изнуђеним код нас постојећом реалношћу.

2. Придружујемо се уверењу по коме су све промене садржане у основним решењима нужне за даље јачање и развијање економске и политичке реформе.

3. Предлажемо да се ст. 2. Амандмана LI престилизује тако да гласи: „Радници имају право на самоуправљање, односно учешће у одлучивању на основу закона, колективног уговора и статута, у складу са начелима *рационалности, ефикасности* и међузависности права и обавеза”.

Принципи рационалности и ефикасности су, изван сваке сумње, у правој и пуној тржишној економији категорије врло високе и незаобилазне вредности. У нас се, међутим, према овим категоријама већ веома дуго, благо речено, односимо комотно, готово nonchalantно. Резултати таквих понашања окружују нас са свих страна. Зато је, уместо претпоставке да ће бити поштовани, много извесније изричито их унети у текст Устава. Избегавање тих принципа не може се оправдати ни тежњом за рационализацију правних текстова или тзв. дерегулацију. Много је других термина мање вредних у нашим уставним текстовима.

4. Ограничени домет парцијалних промена садржаних у Нацрту може се прихватити као користан, али не и као потпуно задовољење уместо целовитог, демократског, интегралног Устава Југославије.

