

Dr DIMITRIJE KULIĆ
redovni profesor

DRUŠTVENI PRAVOBRANILAC SAMOUPRAVLJANJA — OMBUDSMAN RADNIČKE KLASE

Pripreme za donošenja Ustava SFRJ pre 1974. godine pored ostalog uključile su i diskusiju o potrebi i mogućnostima ustanovljavanja institucije za zaštitu samoupravnih prava.

Još u ustavnim amandmanima od 1971. godine sve se više ukazivalo na potrebu ustanovljavanja, i po strukturi i po karakteru novih institucija, zaštite samoupravnih prava i društvene svojine.

Praksa u primeni ustavnih amandmana XXI—XXIII posle 1971. godine je pokazala da su sredstva zaštite samoupravnih prava na nivou ustavnih sudova, javnih tužilaštva i javnih pravobranilaštva nedovoljna i neadekvatna da bi ustavnu zaštitu samoupravnih prava radnika i društvene svojine trebalo poveriti samoupravnim, kao specijalizovanim sudovima za zaštitu ovih prava.

Dileme oko uvođenja ombudsmanske funkcije

Pored brojnih drugih, jedna inicijativa koja je skrenula pažnju bila je pokrenuta od Ustavnog suda Srbije 1972. godine na pitanju uvođenja ombudsmanske funkcije u nas. U tom cilju Ustavni sud Srbije je februara 1972. godine organizovao specijalno savetovanje o pitanju ombudsmana i sa tim u vezi o mogućnosti ustanovljavanja slične institucije u našoj zemlji.

Otvarajući ovo savetovanje 1972. godine u Ustavnom sudu Srbije, predsednik Ustavnog suda akademik prof. dr Jovan Đorđević je, pored ostalog, rekao:

»Da bismo našoj široj javnosti dali informaciju o izvesnim interesantnim institucijama i u isto vreme da bismo dali inspiraciju za izvesno razmišljanje o eventualnoj potrebi i mogućnosti da se takve institucije ili takve funkcije konstituišu i kod nas, izabrali smo ovu temu i molimo vas da u diskusiji vodimo računa o tome da pored želje da saznamo šta se dešava u svetu imamo naročito u vidu problem, da li je opravdano da takva institucija, ili bolje rečeno takva funkcija bude na odgovarajući način uključena i u naš politički i pravni sistem.

Razume se da ne može govoriti o presađivanju institucije. Nikada niko nije preneo u celini na svoje tle ono što je stvoreno na drugom, jer je to nemoguće, naročito je nemoguće u kvalitativno

različitim sistemima, kao što je na primer sistem Švedske i Jugoslavije¹⁾

Ombudsman ni danas, a još manje ranije, malo je bio poznat ne samo široj našoj javnosti, nego ni uskim pravničkim, stručnim i naučnim strukturama. Međutim, neophodno je istaći da je ombudsman od kad se pojavio pa do današnjih dana bio inspirativna ustanova za brojne sisteme sveta, kao organ koji u ostvarivanju svoje funkcije ne primenjuje sankciju i kao organ koji je bio poznat kao zaštitnik građana i njihovih prava.

Debata koja se razvila na ovom savetovanju, razumljivo je, istakla je nekoliko shvatanja o tome u predustavnoj diskusiji, kako bi se moglo da reši jedno pitanje za ustanovljavanja ovakvog ili sličnog organa, da bi se utvrdile premise njegovih glavnih funkcija. Jedno od mišljenja bilo je neprihvatanje institucije ombudsmana kao suvišnog organa pored drugih, naročito javnotužilačkih organa koji vrše sličnu funkciju. Ovo stanovište je bilo branjeno time da je posle drugog svetskog rata prilikom izgrađivanja i davanja sasvim nove fizionomije javnotužilačkoj organizaciji koja je bila promenjena i stavljena van okvira državno-tužilačke organizacije, kakva je postojala u bivšoj Jugoslaviji i kakva postoji danas u mnogim drugim zemljama. Ovo gledište je branjeno činjenicom da su posle rata javnotužilačkoj organizaciji date brojne funkcije slične ombudsmanskim ovlašćenjima.

Javno tužilaštvo je bilo ovlašćeno da kontroliše ispravnost i zakonitost celokupne državno-upravne aktivnosti, privredne i društvene, izuzimajući samo delatnost savezne i republičkih vlada, koje su jedino bile izuzete od javno-tužilačke kontrole. Drugo shvatanje je polazilo od toga da je doprinos ovoj diskusiji moguć samo ako se kritički pogleda svaka pojedina delatnost i da li u okviru tih delatnosti postoji razrađena koncepcija o zaštiti građana i njihovih prava i da tek onda može biti reči o izvesnom preuzimanju ovih ombudsmanskih funkcija na naš politički sistem. Predlagači ovoga stava bili su za kritičko preispitivanje postojećeg sistema i dosadašnjih institucija. Ovo gledište je dalje ukazalo na suštinu i smisao zaštite i ostvarenje zaštite, efikasnost zaštite u odnosu na razmere kršenja prava. U tom smislu je ukazano na postojanje više linija koje se moraju analizirati, kao što su razmere pojava, u društvu kojih se zaštite tiče, smer razvoja političkog sistema, koji zaštitu treba da prilagodi razvoju sistema, način zaštite i smisao analize postupanja i njegovog prilagođavanja društvenom uvidu samouprave itd. Pre nego da se donese odluka o ustanovljavanju ovakve ili slične institucije, neophodno je ostvariti temeljniju i jasniju predstavu o dobrim i lošim stranama zaštite prava građana kod nas, kao i razlozima za dobro i loše stanje.

Jedan od prvih pisaca u Jugoslaviji o ombudsmanu, dr Miodrag Jovičić, ukazao je da »instituciju ombudsmana ne treba posmatrati samo kao pronalazak buržoaske pravne i političke misli, koji odgovara ključivo uslovima koje pruža buržoaska demokratija. I u društvu koje se izgrađuje na osnovama samoupravne socijalističke demokrati-

¹⁾ — Uvodna reč akademika prof. Jovana Đorđevića na savetovanju o pitanju ombudsmana, održanom u Ustavnom sudu Srbije 17. februara 1972. godine (Ustavnost i zakonitost, br. 1 str. 34—35).

je bila bi mogućna, i još — više od toga, poželjna ustanova poput ombudsmana. Borba za zakonitost nikada nije dovoljna i zato je neophodno jačati stare, odnosno, ako ne zadovoljavaju, uvoditi nove forme i sredstva za što potpunije ostvarivanje načela zakonitosti i zaštite prava građana«.

Ondašnji predsednik zakonodavno-pravne komisije u Skupštini SR Srbije — dr Miodrag Zečević — ukazujući na potrebu jednog obazrivijeg prilaza ovoj instituciji u nas, primetio je da »ombudsman ne bi smeo da oteža pravni saobraćaj, niti pravnu sigurnost u postupku. On treba da koristi čoveku i oficijelnom društvu. Znači, da ima obe funkcije. Mislim da nam više odgovara kolegijalno telo«.

Što se tiče sudstva i sudova, oni jesu u određenom smislu ombudsmeni, ali oni ipak to nisu u pravom smislu, te rešenja treba tražiti u dogradnji sistema koji imamo.

Što se tiče opštine, imamo drugo mišljenje. Opština u promeni društvenog sistema koju vršimo sve više dobija poziciju da se u okviru nje ostvaruju osnovna prava i interesi radnih ljudi i građana u društvu. Mislim da se na toj osnovi, bez obzara na to da li je reč o radnoj organizaciji, o udruženoj organizaciji, opštini, skupštini, itd., kao izrazu političke vlasti, na toj relaciji ostvaruju konkretniji odnosi. 90% su odnosi između čoveka i društva. Poseban je interes društva da se obezbedi maksimalna zakonitost u primena propisa. Treba ozbiljno preispitati mogućnost lociranja takvih organa u opštinskoj skupštini. Pokušali smo to sa pravnom pomoći, koja ima drugu dimenziju. Pokušano je sa javnim pravobranilaštvom, itd., ali stvarno mi smo predsednika opštinske skupštine, ili sekretara komiteta, pretvorili u svojevršne ombudsmane. Moramo da stvaramo, prema tome, uslove za maksimalnu zakonitost i ustavnost u osnovnim oblicima teritorijalnog ili funkcionalnog organizovanja.

Autor ovog rukopisa, onda kao član Ustavnog suda Srbije, istakao je da na problem ombudsmana možemo gledati samo sa stanovišta naših savremenih interesa i mogućnosti. Sistem kontrole i zaštite nije dovoljno efikasan, i u tom pogledu društvene potrebe zahtevaju ne samo proširenje i unapređivanje toga sistema, nego i njegovo preispitivanje.

Značajan korak u stvaranju ustavne države u Jugoslaviji i ustanovljenje sistema kontrole ustavnosti, svakako je bilo ustavovljavanje ustavnog sudstva koje je za relativno kratko vreme našim uslovima pokazalo društvenu potrebu za ovim organima. Međutim, organizovanje odgovarajuće kontrole ustavnosti u nadležnosti ustavnog suda traži vreme, strpljenje i ustavni sud kao model političkog društva u potpunosti se ne može realizovati za nekoliko godina od njegovog ustanovljavanja. Ova funkcija će naročito biti značajna u budućnosti.

Ombudsmanska funkcija, što je razumljivo, veoma je retka i koliko god da je ona u praksi isticana, ona nije svuda ista. Njena praksa varira od države do države, od toga da ombudsman svojim dejstvom daje savete i ukazuje na određene pojave i time doprinosi jačanju ustavnosti i zakonitosti. Ova funkcija ide dotle da ombudsman vrši kontrolu sudskih akata, sudova, čak i sudija. Praksa je, naravno, različita. Švedska, u Evropi, uživa ugled kao država ne samo sa najvišim eko-

nomskim standardom, nego i kao zemlja sa visokim kulturnim standardom. To su posebni uslovi. To je posebna klima, to je poseban standard pravne kulture i kulture uopšte. U tom je smislu tačna tvrdnja da je ombudsman rezultat razvijenih kulturnih sredina koje imaju tradicionalno pravnu i društvenu disciplinu.

Institucija ombudsmana koja ima velikog iskustva u Švedskoj, manje ili više svedena je na inicijative u okviru upravnog i krivičnog postupka, te se javlja u zaštiti osnovnih prava i sloboda u uslovima u kojima bi kod nas takvu funkciju vršio javni tužilac ili viši organ uprave. Ombudsmana se do sada potvrdio kao inokosni državni organ, koji je rešavao sitnije probleme, uglavnom na polju individualnih prava i u sferi pojedinačnih akata.

Ombudsman kao privlačna i simpatična ustanova i funkcija javlja se u malim sistemima, malih kapitalističkih država, koji ombudsmansku funkciju imaju kao funkciju koja vrši kontrolu rada uprave, administracije, kao zaštitu od opasnosti koja može da ugrozi osnovna ljudska prava.

Govoreći o ombudsmanskoj funkciji, o potrebi i mogućnosti ustanovljavanja takve ili slične institucije u Jugoslaviji, na kraju pomenutog savetovanja akademik prof. dr Jovan Đorđević je ukazao na prilaz ovoj instituciji u odnosu na savremeni društveno-politički sistem SFRJ.

»Odmah se može konstatovati (rekao je on) da rasprava o ombudsmanu pokreće mnogo šire probleme, probleme slobode, prava, ustavnosti i zakonitosti i time odnosa čoveka i zajednice. Međutim, kada je reč o samoj funkciji ombudsmana, dva se osnovna pitanja pojavljuju. Prvo se odnosi na društvenu kontrolu i stvaranje takvih instrumenata putem kojih bi naše društvo ostvarilo svoju orijentaciju prevazilaženja države u zajednicu. Zašto smo mi zajednica i kako postajemo zajednica, ili da li smo mi to što niko konkretno nije obrazložio, pa čak ni teorijski definisao. Uostalom, putevi ovakvog preobražaja niti su unapred dati niti su jedinstveni.

Nesumnjivo je da moderno društvo, a pre svega ovako složeno kao što je naše, koje svakodnevno rađa nove i sve složenije probleme, oseća potrebu za institucionalizovanom i funkcionalnom društvenom kontrolom koja je neophodni sastavni deo političke i ustavne odgovornosti. A, upravo ta funkcija kontrole je kod nas zapostavljena i, mislim, da u procesu jačanja i razvijanja političke i društvene kontrole i ta funkcija neposrednog ostvarivanja povreda prava, kršenja društvenih računa mora da se predvidi. Tako da pitanje »ombudsmana« predstavlja samo jedan deo te sveobuhvatne društvene kontrole i u tom sklopu se mora shvatiti i rešavati.

U prethodnom periodu (tj. pre uvođenja tržišta i samoupravljanja) bilo je više društvene kontrole i više smo se, uopšte, bavili kontrolom u tom tzv. etatiškom periodu. Međutim, kada je naše društvo počelo da prerasta iz države u humanu, samoupravnu zajednicu, smatrali smo, dosta naивно, da samoupravljanje rešava samo po sebi sve društvene protivrečnosti i nesavršenosti. No, ubrzo smo morali konstatovati da samo samoupravljanje stvara niz teškoća, jer je osnovna protivrečnost ostala još uvek prisutna, protivrečnost između nas-

leđene istorijske nerazvijenosti u celini i težnje za ostvarivanje slobodnog koncepta društva. Otuda danas, kada su posledice ove protivrečnosti sve očiglednije, moramo naći odgovarajući instrumentarij da se ta protivrečnost smanji. Priznajmo da je jedna od velikih slabosti naše političke teorije i naših političkih rešenja zapostavljanja upravo društvene kontrole, koja je nužna u svakom savremenom društvu, pogotovu u našem koje je u stalnom procesu previranja i razvitka, ali ne u smislu neke policijske kontrole, već u smislu humanističko-društvene kontrole.¹⁾

Ustanovljavanje društvenog pravobranioca samoupravljanja

Prve diskusije o ombudsmanu i o potrebi njegovog ustanovljavanja u Jugoslaviji, kao što se iz priloga prethodne diskusije može videti, pokazale su, prvo, da se u vreme pre donošenja Ustava SFRJ od 1974. godine nije mnogo znalo o ombudsmanu; drugo, ukoliko su izvesna poznavanja o obudsmanu bila puisutna, ona su bila nepotpuna, i treće, dosta često, ombudsmanska funkcija bila je pogrešno shvaćena, pa je i identifikovana sa funkcijom javnog tužioca, organa kontrole, pa čak i sa ustavnim sudom. Sa sigurnošću se može reći da je praktično i normativno pristupanje uvođenju institucije društvenog pravobranioca samoupravljanja išlo dosta brzo, bez prethodnih ozbiljnih istraživanja, bez dovoljnih analiza i alternativa.

Položaj, prava i dužnosti društvenog pravobranioca samoupravljanja

Kao inspirativna institucija pre konstituisanja i uvođenja društvenog pravobranioca samoupravljanja u naš sistem, svakako u najvećoj meri bio je ombudsman.

Sistem samoupravljanja konstituisan Ustavom od 1974. godine kao sistem udruženog rada u cilju zaštite samoupravnih prava došao je u smislu čl. 129 Ustava Jugoslavije koji je ukazivao na značaj samoupravnih prava radnih ljudi i na značaj njihove društvene zaštite.

Instituciju društvenog pravobranioca samoupravljanja predviđa član 374. Ustava SFRJ od 1974. godine, koji kaže:

»Funkciju društvenog pravobranioca samoupravljanja u okviru prava i dužnosti federacije vrši Savezni društveni pravobranilac samoupravljanja.

Saveznog društvenog pravobranioca samoupravljanja imenuje i razrešava Skupština SFRJ.

Položaj, prava i dužnosti saveznog društvenog pravobranioca samoupravljanja utvrđeni su saveznim zakonom o društvenom pravobraniovcu samoupravljanja (Sl. list SFRJ br. 36 od 25. juna 1975. godine).

Republičkim, odnosno pokrajinskim zakonima u svakoj pojedinoj socijalističkoj republici i autonomnoj pokrajini doneseni su različiti pokrajinski zakoni o republičkim i pokrajinskim društvenim pravobraniovcima.

¹⁾ Reč akademika prof. Jovana Đorđevića na savetovanju o pitanjima ombudsmana, održanom u Ustavnom sudu Srbije 17. februara 1972. godine.

Prva razlika institucije društvenog pravobranioca samoupravljanja u odnosu na ombudsman upravo je u njenom položaju. Društveni pravobranilac se ne ustanovljava shodno ombudsmanu kao inokosni organ Parlamenta. Društvenog pravobranioca samoupravljanja u Jugoslaviji shodno društveno-političkom sistemu SFRJ ustanovljava se istina kao inokosni organ, ali kao inokosni organ na određenoj teritoriji odgovarajuće društveno-političke zajednice, kao organ Federacije, ali i posebno i nezavisno i kao organ republike, pokrajine i opštine. Institucija društvenog pravobranioca samoupravljanja je utkana u samoupravljanje, kao autohtoni, celoviti i povezani sistem makro i mikro društva.

Društveni pravobranilac samoupravljanja se u članu 1. Saveznog zakona utvrđuje i definiše kao samostalni organ društvene zajednice.

Iz same pozicije samoupravnog sistema i prava koje u njemu ostvaruje, društveni pravobranilac samoupravljanja, istina izabran od parlamenta — Skupštine SFRJ, nije organ parlamenta, odnosno Skupštine Jugoslavije. S obzirom na njegove funkcije i nadležnosti, bez obzira što je biran od Skupštine SFRJ, društveni pravobranilac je shvaćen i ustanovljen kao samostalni organ društvene zajednice u najširem smislu toga pojma. Ovakvim položajem, društveni pravobranilac samoupravljanja u Jugoslaviji je sasvim nova institucija samoupravnog sistema. To nije organ države klasičnog tipa. Iako nije rasterećen i nekih svojstava državnog organa, društveni pravobranilac samoupravljanja je organ društva po svome položaju, funkciji, načinu ponašanja, i on je de facto društvena institucija, institucija društva. Ostvarujući samostalno svoju funkciju, društveni pravobranilac samoupravljanja tu funkciju ostvaruje i nezavisno.

U smislu čl. 23. Zakona o društvenom pravobraniocu, društveni pravobranilac podnosi izveštaj o svome radu skupštini društveno-političke zajednice, o kome skupština raspravlja. Takav izveštaj predstavlja jedan društveni interes u cilju ostvarivanja uvida o stanju zaštite samoupravnih prava radnih ljudi i društvene svojine, radi preduzimanja odgovarajućih i neophodnih mera. Izveštaj društvenog pravobranioca samoupravljanja ne znači »polaganje računa« zakonodavcu. Društveni pravobranilac nije organ skupštine koja ga je birala. Skupština nije njegov naredbodavac. Ona, istina, može dati svoje ocene i doneti zaključke o njegovom radu. Međutim, kao samostalni i nezavisni organ on ostvaruje svoju funkciju na osnovu ustavnog ovlašćenja i na osnovu zakona kojim su njegova prava utvrđena.

Društveni pravobranilac je odgovoran pred Ustavom, ali on je odgovoran u prvom redu pred samoupravnim javnim mnjenjem. Zato o radu društvenog pravobranioca samoupravljanja, pored skupštine, raspravljaju i društveno-političke zajednice i društveno-političke organizacije, udružene u Socijalističkom savezu. I organizacije sindikata imaju poseban interes za funkciju društvenog pravobranioca.

Polazeći od načela samostalnosti u vršenju svoje funkcije, društveni pravobranilac samoupravljanja, prema čl. 123. Zakona o društvenom pravobraniocu, može biti razrešen svoje dužnosti pre isteka mandata od 8 godina za koji se bira, samo ako bude osuđen za krivično delo na kaznu lišenja slobode, ako trajno izgubi radnu sposobnost za

vršenje svoje funkcije, i ako se utvrdi da je moralno-politički nepodoban za vršenje svoje funkcije.

Društveni pravobranilac samoupravljanja, prema tome, ne može biti rizrešen dužnosti zbog rešenja pojedinih konkretnih slučajeva sa kojima se skupština koja ga je izabrala ne bi složila. Skupština društveno-političke zajednice koja je nadležna za izbor i razrešenje društvenog pravobranioca ne može razrešiti društvenog pravobranioca, ako se iz takvog rada društvenog pravobranioca samoupravljanja ne može utvrditi postojanje moralne i političke njegove nepodobnosti, zbog čega bi u smislu čl. 24 Zakona o društvenom pravobraniocu mogao biti razrešen.

Kao i svaki drugi organ, i pojedinci kao nosioci javnih i samoupravnih ovlašćenja, tako i društveni pravobranilac nije idealan i nepogrešivi organ samoupravnog društva. Kao i svaki drugi, tako i društveni pravobranilac samoupravljanja ne može biti neodgovoran organ. Karakter odgovornosti društvenog pravobranioca određuje sam njegov položaj, karakter njegove funkcije.

Društveni karakter funkcije društvenog pravobranioca samoupravljanja izdvaja ga po ponašanju kao ombudsmana socijalističkog ili bolje rečeno samoupravnog sistema. Njegov položaj i njegove funkcije su zasnovani, istina formalno-pravno, na ustavnom i zakonskom ovlašćenju u zaštiti ustavnih prava. Ali suština položaja i funkcija društvenog pravobranioca samoupravljanja je ustanovljena na međusobnom poverenju, njega kao nosioca zaštite samoupravnih prava, sa jedne, i radnika čije on samoupravno pravo štiti, sa druge strane. Prva pretpostavka njegove funkcije je poverenje koje on uživa kod radnika i kod radničke klase. Bez takvog poverenja, funkcija društvenog pravobranioca samoupravljanja ne bi značila ništa i ona bi se svodila na funkciju i položaj klasičnih državnih organa. To poverenje se zasniva na opštoj pretpostavci, da će društveni pravobranilac a priori zaštititi samoupravno pravo radnika kao njegovo ustavno pravo od napada svake vrste i u prvom redu od napada od strane državnih i drugih, pa i samoupravnih organa.

Ta sprega odnosa radnik — društveni pravobranilac samoupravljanja ostvaruje fenomen društvenog i samoupravnog odnosa, kao odnosa međusobnog poverenja u sistemu samoupravljanja, na kome se zasniva i na kome počiva celokupna funkcija društvenog pravobranioca samoupravljanja. To je ta nevidljiva nova snaga koju ustav daje društvenom pravobraniocu, a koju drugi etatizovani državni organi nemaju, niti mogu imati, kakav je slučaj sa javnim tužiocem, organima uprave, izvršnim organima, itd. Društveno poverenje u društvenog pravobranioca je, u stvari, njegova najjača snaga, njegovo najjače oružje i njegov njegov najjači kapital. Stepem društvenog poverenja u društvenog pravobranioca zavisi najpre od njegovog ponašanja, od njegovog odnosa prema samoupravnim i drugim pravima radnika koji proističu iz samoupravnih odnosa koje on treba da štiti. Zato društveni pravobranilac samoupravljanja treba svakodnevno da se bori za društveno poverenje radničke klase i zaštitu njenih samoupravnih prava. On se kroz osvajanje toga poverenja potvrđuje kao svojevrzni, novi, samoupravni ombudsman radničke klase. On je pravozastitnik samoupravnih prava. U zaštiti samoupravnih prava on ima avangardnu ulogu u odnosu na sve druge subjekte i vrste zaštite samoupravnih prava.

Prema tome, bez društvenog i samoupravnog poverenja u društvenog pravobranioca samoupravljanja ne može biti zaštite od strane društvenog pravobranioca samoupravljanja. Samoupravna prava se mogu štiti samo na samoupravni način. Etatizovani oblik zaštite je oblik koji »ne leži« društvenom pravobraniocu. Etatizovani stil ponašanja društvenog pravobranioca je, u stvari, oponašanje javno-tužilačke prakse kao oblik prokuratorskog ponašanja.

Društveni pravobranilac nije odvojeni subjekt — inokosni organ koji radi od oka, na svoju ruku i u »svojoj nadležnosti«. Smisao njegove funkcije je u zaštiti samoupravnih prava kroz samoupravno zajedništvo i kroz zajedništvo sa radnikom pojedincem, kada su njegova samoupravna prava povređena, iako u postupku on može samostalno i odvojeno od radnika kao subjekta da štiti njegova prava. Smisao zaštite od strane društvenog pravobranioca je utome da je on u neprekidnom kontaktu sa radnikom, da radnika savetuje kako da brani svoja prava, ali i da se dogovara sa radnikom kada preuzme da štiti njegova prava. Društveni pravobranilac samoupravljanja se javlja po sili svog ovlašćenja, ali u zaštiti samoupravnih prava on se javlja i po ovlašćenju i pre svega po poverenju koje mu je ukazano u toj zaštiti.

Zaštita samoupravnih prava radnika od strane društvenog pravobranioca bi u suštini prestala da postoji onoga trenutka kada bi radnik shvatio da se društveni pravobranilac oglušio o njegove zahteve, da ga ovaj u potpunosti nije hteo da sasluša i da ga razume. Delikatnost funkcije društvenog pravobranioca samoupravljanja je u tome da on uzima u zaštitu radnikova samoupravna prava, uvek kada za to postoje ustavni i drugi pravni odnosi. U tom cilju, društveni pravobranilac će činiti napore da sasluša radnika i u slučajevima kada radnik podnosi neosnovane zahteve da ga društveni pravobranilac ubedi da je takav zahtev nemoguć, da nema ustavnog i zakonskog osnova i da nema izgleda na uspeh. Tako nešto bi trebalo učiniti ne samo radi toga što bi radnika trebalo »učutati«, što bi ga se na neki način trebalo osloboditi zbog neosnovanog zahteva, nego zbog čuvanja poverenja za buduće slučajeve, za obezbeđenje samoupravnog javnog mnjenja, za čuvanje i podizanje ugleda jedne ovakve samoupravne institucije.

Društveni pravobranilac samoupravljanja i organi udruženog rada samoupravnih organizacija i zajednica

Fleksibilnost funkcije društvenog pravobranioca samoupravljanja se iskazuje članom 4. Zakona o društvenom pravobraniocu samoupravljanja.

Po ovom zakonskom propisu, društveni pravobranilac samoupravljanja, istina može pokrenuti postupak odmah i neposredno ako on to bude hteo kod nadležnog suda udruženog rada, radi zaštite samoupravnih prava i društvene svojine.

Međutim, shodno amandmanskom ponašanju, društveni pravobranilac koristi svaku pogodnu prethodnu mogućnost za zaštitu samoupravnih prava i društvene svojine. Svi takvi oblici su pogodniji načini rešenja od svake »parnice« pred državnim sudom, pa i pred sudom udruženog rada.

Prethodni pokušaji da se spor reši sporazumom uz saradnju drugih samoupravnih organa, organizacija i zajenica, uvek je bolji način životvornog rešavanja spora mimo postupka pred sudom, što potvrđuje društveni karakter ove funkcije. »Ako smatra da je to neophodno, (kaže se u čl. 4. Zakona o društvenom pravobraniocu samoupravljanja), radi zaštite samoupravnih prava radnih ljudi ili društvene svojine, društveni pravobranilac samoupravljanja može zahtevati da se sazove sednica organa upravljanja organizacije udruženog rada, odnosno sednice ovlašćenog organa druge samoupravne organizacije ili zajednice radi razrešenja određenih pitanja iz oblasti zaštite samoupravnih prava radnih ljudi i društvene svojine, ili može zahtevati da se radnim ljudima saopšte, odnosno objave dokumenti koji se odnose na ostvarivanje njihovih samoupravnih prava ili zaštitu društvene svojine u određenoj društvenoj organizaciji ili zajednici, ili može preduzeti drugu meru za koju je zakonom ovlašćen«.

Društveni pravobranilac samoupravljanja, prema tome, insistira, pre svega, na zajedničkom i sporazumnom rešavanju problema. On u tome smislu čini napore da se obezbedi što adekvatnija i pravičnija odluka. U tom smislu, on insistira na sveobuhvatniju pripremu odluke i time prezentira istinitu i potpunu informaciju svim subjektima koji treba da učestvuju u rešavanju nastalog spora. Bez potpune informisanosti učesnika u sporu ne može se očekivati pravična i zakonita odluka.

Ovlašćenja društvenog pravobranioca samoupravljanja u rešavanju sporova iz oblasti samoupravnih prava i društvene svojine posebno se odnose na skupštine odgovarajućih društveno-političkih zajednica u okviru njegovih nadležnosti, kada društveni pravobranilac proceni da bi neki akt organizacije udruženog rada ili samoupravne organizacije ili zajednice trebalo ukinuti ili poništiti. U tom cilju, društveni pravobranilac samoupravljanja u smislu člana 6. Zakona o društvenom pravobraniocu samoupravljanja može pokrenuti postupak za ukidanje ili poništenje odluke ili drugog akta organizacije udruženog rada, samoupravne organizacije ili zajednice. (čl. 6 Zakona o društvenom pravobraniocu samoupravljanja).

Zakonsko ovlašćenje društvenog pravobranioca se odnosi i na njegovo pravo da može skupštini društveno-političke zajednice predložiti da obustavi izvršenje određene odluke ili nekog akta ili radnje organizacije udruženog rada, ako oceni da se ovakvim aktom ili radnjom vređa samoupravno pravo radnih ljudi ili društvene svojine.

Delokrug zaštite samoupravnih prava od strane društvenog pravobranioca samoupravljanja

Delokrug nadležnosti društvenog pravobranioca samoupravljanja je postavljen veoma široko. On se, u stvari, prostire na sve oblike povrede samoupravnih prava radnika i društvene svojine, ali ne i preko toga. To znači, da društveni pravobranilac samoupravljanja nema ingerencije da štiti druga osnovna prava radnika van samoupravnih odnosa i van sistema društvenog samoupravljanja.

U čl. 15 Zakona o društvenom pravobraniocu samoupravljanja, u stavu 1 kaže se da »društveni pravobranilac samoupravljanja kad nađe

da se opštim aktom, ili pojedinačnim aktom donetim van upravnog ili sudskog postupka, ili radnjom organizacije ili zajednice, društveno-političke organizacije, odnosno organa društveno-političke zajednice, povređuje samoupravno pravo radnih ljudi ili društvena svojina, ima pravo i dužnost da na to upozori odnosnu organizaciju, zajednicu ili organ i da im podnese predlog ili drugu inicijativu radi usklađivanja odnosnog akta ili radnje sa Ustavom i zakonom, odnosno sa samoupravnim opštim aktom«.

Kao što se može videti, prva zakonska odredba koja se odnosi na nadležnost i ovlašćenja društvenog pravobranioca samoupravljanja je odredba koja određuje ombudsmansko ponašanje društvenog pravobranioca samoupravljanja, što je njegova osnovna i bitna karakteristika.

Kod protivustavnih i protivzakonitih pojava i radnji samoupravnih organa, organizacija i zajednica, društveni pravobranilac samoupravljanja ne nastupa po osnovu nadležnog inspekcijskog, upravnog ili izvršnog organa. On sam u poremećenim samoupravnim odnosima formalno ne menja ništa, ne donosi odluku o promeni opšteg ili pojedinačnog akta, niti neposredno preduzima određene mere prema subjektima koji su doveli do poremećaja samoupravnih odnosa ili društvene svojine. Kao samostalni organ u sistemu društvenog samoupravljanja, društveni pravobranilac samoupravljanja je inicijator — usmerivač ustavnog, zakonitog i uopšte pravičnog postupanja, koji nastoji da protivustavna i protivzakonita stanja dođu u razmatranje kod nadležnih organa u bilo kom stadijumu redovnog postupka radi celishodnog rešenja. Ali, društveni pravobranilac samoupravljanja nije samo »pronalazač« nadležnosti, tj. nadležnih organa i institucija koji bi trebalo da reše nastali spor iz samoupravnih odnosa. On birokratski ne vraća niti ustupa određeni predmet niti ga stavlja »na nadležnost« drugom organu. Usmeravajući zahtev za rešenje jednog spora iz samoupravnih odnosa ili zbog povrede društvene svojine, društveni pravobranilac samoupravljanja istovremeno kao ombudsman daje inicijative, predloge, uputstva i druge instrukcije kako treba postupiti. Dakle, društveni pravobranilac samoupravljanja na određen način ostvaruje koordinirajuću funkciju i time što »uči« kako treba postupiti i kako treba doći do konačnog rešenja, poštujući pritom samostalnost i nezavisnost kao i njihovu nadležnost svakog organa u određenom postupku.

Svakako, društveni pravobranilac ako bude procenio da u toku postupka nema potrebe za inicijativom ili za sugestije nadležnom organu, on takve predloge, inicijative i sugestije neće ni davati. Dakle, njegovi predlozi će se usmeravati samo onda kada postupak ne ide u skladu sa ustavom ili zakonom ili određenim samoupravnim aktom, ili kada je ponašanje nekog organa očigledno nepravilno i nezakonito, pa bi ga zbog toga trebalo opomenuti i upozoriti i samim tim mu i pomoći.

Značajna ovlašćenja društvenog pravobranioca samoupravljanja odnose se na član 5. Zakona o društvenom pravobraniocu, kada je u pitanju obustavljanje izvršenja kako opšteg, tako i pojedinačnog akta.

U skladu sa tim, društveni pravobranilac prati tok postupka uvek kada je u pitanju povreda samoupravnih prava radnika. Međutim, može se dogoditi da društveni pravobranilac, kao i samoupravni i zainteresovani subjekti nisu mogli zapaziti, nisu bili u stanju da pri-

mete protivustavnu ili protivzakonitu prirodu nekog opšteg ili pojedinačnog akta, koji je već došao u stanje da bude izvršen, čime bi bila stvorena protivzakonita stanja i nepravde, čime bi se teže povredilo samoupravno pravo radnih ljudi ili društvena svojina. U takvim slučajevima društveni pravobranilac samoupravljanja može podnošenjem zahteva da se obrati nadležnom sudu ili drugom organu da privremeno obustavi izvršenje opšteg ili pojedinačnog akta ili radnje samoupravnog organa.

Kao što se vidi, u sporovima koji su došli do izvršenja, kada su iscrpljena sva redovna pravna sredstva, Društveni pravobranilac samoupravljanja ne donosi nikakvu konačnu odluku, niti on menja protivustavnu ili protivzakonitu odluku nadležnog organa. Kao nadležan za zaštitu samoupravnih prava i društvene svojine, društveni pravobranilac privremeno samo onemogućava izvršenje jednog nezakonitog ili protivustavnog akta, usmeravajući ga na pravi put kojim treba da se jedno protivustavno ili protivzakonito stanje opet od strane i u nadležnosti drugog organa, podigne na stepen ustavnosti i zakonitosti. Na ovaj način, društveni pravobranilac vrši jedno preventivno dejstvo, ne dajući da dođe do primene protivustavnog ili protivzakonitog akta i do stvaranja poremećaja u samoupravnim odnosima.

Ne dirajući u suverena prava i nadležnost odgovarajuće društveno-političke zajednice, odnosno njene skupštine koja ga je izabrala, društveni pravobranilac nema ovlašćenja da obustavi od izvršenja odluku skupštine društveno političke zajednice.

Kontrola i zaštita ustavnosti i zakonitosti kada je u pitanju donošenje opštih akata (zakona, podzakonskih i drugih samoupravnih opštih akata) koje donose skupštine društveno-političkih zajednica spada u nadležnost naših ustavnih sudova.

Obustava izvršenja nekog akta po predlogu i zahtevu društvenog pravobranioca samoupravljanja sama po sebi ima svoj značaj, jer se njome sprečava izvršenje jedne protivustavne ili nezakonite odluke. Međutim, sama privremena obustava izvršenja nekog opšteg akta ili radnje ne znači mnogo, ako se ne obezbedi pravilan i brz postupak za promenu takvog akta ili radnje. Zakon o društvenom pravobraniocu samoupravljanja u tom smislu precizno određuje rokove u pogledu podnetog zahteva društvenog pravobranioca, pa kaže: »Nadležni sud, odnosno drugi nadležni organ, dužan je da odmah uzme u postupak zahtev društvenog pravobranioca samoupravljanja i da najkasnije u roku od tri dana od dana podnošenja zahteva donese odluku o tom zahtevu, a u nastavljenom postupku donese konačnu odluku o spornom pitanju«. (čl. 5, stav 2 Zakona o društvenom pravobraniocu samoupravljanja).

Svakako da je zahtev za privremenu obustavu izvršenja nekog akta ili radnje mera koja se retko primenjuje. Društveni pravobranilac samoupravljanja je zakonom ovlašćeni organ koji procenjuje situaciju kada takav zahtev treba učiniti. On procenjuje, da li se izvršenjem određenog akta teže povređuju samoupravna prava radnih ljudi ili društvena svojina. Sam čin podnošenja zahteva od strane društvenog pravobranioca za privremenu obustavu izvršenja nekog akta ili radnje za određeni organ kome je taj zahtev upućen, znači obavezu, tj. neod-

ložnu obustavu izvršenja. Zahtev društvenog pravobranioca samoupravljanja je obavezujući čin od strane društvenog pravobranioca, koji je učinio zahtev za privremeno odlaganje, što znači da se zahtev pravobranioca mora odmah uzeti u postupak, i najkasnije u roku od tri dana otkad je on upućen mora se udovoljiti takvom zahtevu.

Zahtev društvenog pravobranioca samoupravljanja za privremeno odlaganje izvršenja jednog akta je, u stvari, još jedna pružena šansa za nadležni organ, da preispita akt po pitanju i da shodno Ustavu i Zakonu preduzme odgovarajuće mere za njegovo neizvršenje, odnosno za dalji postupak u pogledu njegove dalje eventualne promene.

Od prirode akta i postupka u kome je on donesen, svakako i od toga kome se organu društveni pravobranilac samoupravljanja obraća za odlaganje izvršenja, stvar je procene samog društvenog pravobranioca samoupravljanja. To može biti sud (sud opšte nadležnosti, samoupravni sud, ali to može biti i ustavni sud). Kod određene vrste akata to može biti javni tužilac, javni pravobranilac, odnosno skupština društveno-političke zajednice.²⁾

*Inicijativa društvenog pravobranioca za ukidanje
odluke organizacije udruženog rada, samoupravne
organizacije ili zajednice pred skupštinom
društveno-političke zajednice*

U zaštiti samoupravnih prava radnih ljudi i društvene svojine, Zakon o društvenom pravobranioocu samoupravljanja daje širinu dejstva u pogledu svake odluke ili akta koje donose organizacije udruženog rada, druge samoupravne organizacije ili zajednice ili organi društveno-političke zajednice, ako se njima povređuje samoupravno pravo radnih ljudi ili društvena svojina (član 6, stav 1 Zakona o društvenom pravobranioocu samoupravljanja).

Ovde se svakako podrazumevaju oni akti ili odluke organizacije udruženog rada ili organa društveno-političke zajednice za čije je ukidanje ili poništenje nadležna skupština društveno-političke zajednice na osnovu njenog ustavnog ovlašćenja. Ovo se u prvom redu odnosi na opšte akte izvršnih organa društveno-političke zajednice, kao i organa uprave koji su odgovorni dotičnoj skupštini. Ali, društveni pravobranilac samoupravljanja u smislu člana 6, stav 2 Zakona o društvenom pravobranioocu samoupravljanja može predložiti skupštini društveno-političke zajednice da u okviru svoje nadležnosti pristupi obustavi izvršenja odluke, akta ili radne organizacije udruženog rada, samoupravne organizacije ili zajednice, ako se takvim aktom ili radnjom vređaju samoupravna prava ili društvena svojina. Zakonska odredba o mogućnosti izvršenja akta ili radnje zasniva se na odredbama Ustava SFRJ, član 130, stav 2, koji glasi: »Skupština društveno-političke zajednice može, u skladu sa zakonom, da obustavi od izvršenja odluke, druge akte i radnje, kojim se povređuju samoupravna prava radnih ljudi i društvena svojina. Ako skupština obustavi od izvršenja takve akte ili

²⁾ Vidi član 130, st. 2 Ustava SFRJ.

radnje, dužna je da pokrene postupak pred nadležnim sudom«. (član 130- stav 2 Ustava SFRJ).

Pokretanje postupka pred nadležnim sudom po predlogu društvenog pravobranioca samoupravljanja ili po sopstvenoj inicijativi skupštine društveno-političke zajednice daje mogućnost društvenom pravobraniocu samoupravljanja da u postupku kod suda, ako je skupština pokrenula postupak, učestvuje, dajući svoje predloge, pomažući sudu za donošenje zakonske odluke bez obzira na stav skupštine društveno-političke zajednice. Društveni pravobranilac u ovim slučajevima kada je postupak pokrenula skupština društveno-političke zajednice u postupku pred sudom zastupa svoje gledište, uvek sa stanovišta zaštite samoupravnih prava radnih ljudi i društvene svojine, a u skladu sa Ustavom i zakonom o udruženom radu. Svaka takva odluka ili akt podležu proceni da li će biti ukinuta ili poništena. Predlog za poništavanje ili ukidanje određenog akta u zavisnosti je od težine povrede ustavnog i zakonskog prava koje je tim aktom učinjeno. Predlog za poništavanje jednog akta će svakako uslediti ako je očigledno da su takvim aktom učinjene teže povrede samoupravnog prava i društvene svojine.

Privremene mere zbog povrede samoupravnih prava radnih ljudi i društvene svojine

U procesu rada mogu da nastanu takvi odnosi u organizacijama udruženog rada ili u drugim samoupravnim organizacijama i zajednicama zbog kojih može da dođe do bitnog poremećaja samoupravnih odnosa ili do teže štete po društvene interese.

Zakon o društvenom pravobraniocu samoupravljanja (čl. 7) zbog ovakvih slučajeva daje posebno ovlašćenje društvenom pravobraniocu, da on kao inicijator zaštite samoupravnih prava radnih ljudi i zdravih samoupravnih odnosa u organizacijama udruženog rada ili samoupravnim organizacijama može predložiti skupštini društveno-političke zajednice odgovarajuće mere u cilju otklanjanja poremećenih samoupravnih odnosa.

Privremene mere prema organizaciji udruženog rada, zajednici ili samoupravnoj organizaciji predviđa i član 46. Ustava SFRJ. Ova ustavna načela bila su predviđena još ustavnim amandmanom XXI na Ustav SFRJ od 1963. godine i to u tački 10 ovog amandmana, prema kome su privremene mere mogle biti preduzete prema ovim organizacijama, ako one ne ispunjavaju zakonom utvrđene obaveze ili ako su teško oštetile društvene interese ili ako su bitnije poremećena samoupravna prava.

Na osnovu člana 46. Ustava SFRJ i na osnovu Zakona o udruženom radu čl. 616—635, bliže su regulisana pitanja u vezi sa privremenim merama društvene zaštite. Ove mere preduzima skupština opštine, a kada je zakonom određeno i skupština druge društveno-političke zajednice. Pre preduzimanja određenih privremenih mera, skupština društveno-političke zajednice može radnicima u organizaciji udruženog rada odrediti rok za otklanjanje uzroka koji su osnov za preduzimanje

privremene mere. Privremene mere društvene zaštite su po svojoj prirodi privremenog karaktera i traju samo dotle dok se ne otklone uzroci koji su ih izazvali. Inače, zakonom je u ovom cilju strogo određeno da privremene mere u ovim slučajevima mogu trajati najviše jednu godinu.

Sve socijalističke republike i autonomne pokrajine u Jugoslaviji donele su svoje posebne zakone o privremenim merama društvene zaštite, društvene svojine i samoupravnih prava, u skladu sa ustavom i zakonom o udruženom radu, te uređuju sva pitanja u vezi sa ovim oblikom društvene zaštite.

Čl. 130 Ustava SFRJ preciznije određuje uzroke zbog kojih bi moglo da dođe do privremenih mera. To može da nastupi onda kada organizacija udruženog rada, odnosno druga organizacija ili zajednica ne donese svoj samoupravni plan, ako ne ispunji zakonsku obavezu i u određenom roku ne izvrši raspoređivanje sredstava u odgovarajuće fondove, ako ne ispunjava zakonom, društvenim dogovorom ili samoupravnim sporazumom određene obaveze prema radnicima, odnosno ako ne ispunjava obaveze koje proističu iz prava radnika u udruženom radu i sl. U takvim uslovima i u postupku koji je predviđen zakonom, skupština društveno-političke zajednice može da raspusti radnički savet ili drugi odgovarajući organ upravljanja u organizaciji udruženog rada. U takvim slučajevima skupština društveno-političke zajednice je obavezna da raspišu izbore za izbor novih članova dotičnog organa.

Skupština društveno-političke zajednice ima pravo da raspusti izvršne organe, kao i što može da smeni sa dužnosti poslovodne organe (direktora organizacije udruženog rada) i druge radnike na rukovodećim radnim mestima. U takvim slučajevima skupština društveno-političke zajednice vrši imenovanje privremenih organa, a može privremeno ograničiti ostvarivanje određenih samoupravnih prava ako je to u interesu zaštite samoupravnih prava i društvene svojine.

Međutim, skupština društveno-političke zajednice može i bez predloga društvenog pravobranioca samoupravljanja da povede postupak radi primene mera zbog bitno poremećenih odnosa ili oštećenja društvenih interesa u organizaciji ili zajednici, ili zbog neizvršavanja zakonom utvrđenih obaveza od strane organizacije udruženog rada. U slučaju kada je skupština pokrenula postupak za primenu privremenih mera, ona je dužna da o tome obavesti društvenog pravobranioca samoupravljanja. U ovim slučajevima društveni pravobranilac u toku postupka povedenog od strane skupštine društveno-političke zajednice, ima pravo da daje svoja mišljenja i sugestije koje u toku postupka skupština razmatra u pogledu primene predviđenih mera.

Društveni pravobranilac samoupravljanja i ustavni sud

Sve do ustanovljavanja društvenog pravobranioca samoupravljanja u Jugoslaviji, ombudsmanskoj funkciji nije bila poznata nadležnost u odnosu na ustavno sudstvo. U principu, ombudsmansku funkciju u zaštiti prava građana ombudsmani raznih država vršili su u odnosu na zaštitu zakonitosti i po pravilu njihova zaštita se odnosila na povrede zakona i prava građana, koja su izazvana pojedinačnim aktom ili radnjom upravnih organa, ali i ne samo njih.

Čl. 8. Zakona o društvenom pravobraniocu samoupravljanja utvrđuje pravo društvenog pravobranioca da pred ustavnim sudom može pokrenuti postupak za ocenu ustavnosti zakona, kao i drugih opštih akata i propisa društveno-političkih zajednica, kao i samoupravnih opštih akata.

Ustavom Jugoslavije od 1974. godine i Zakonom o udruženom radu došlo je do promena nadležnosti između ustavnih sudova i novoustanovljenih sudova udruženog rada. Amandmanska ovlašćenja ustavnih sudova iz 1971. godine, kada su ustavni sudovi bili nadležni da rešavaju sporove iz statusnih odnosa organizacija udruženog rada oko prvobitnog ustanovljavanja OOUR-a i drugih oblika udruživanja u sistemu udruženog rada, posle donošenja Ustava SFRJ od 1974. godine prešla su u nadležnost sudova udruženog rada.

Ustavni sudovi su zadržali nadležnost kontrole i zaštite zakona i drugih samoupravnih opštih akata društveno-političkih zajednica, samoupravnih organizacija i drugih zajednica, koje se odnose na zaštitu samoupravnih prava radnih ljudi i društvene svojine. Prema tome, zaštita samoupravnih prava radnih ljudi i društvene svojine, kada je povreda učinjena zakonom ili drugim opštim i samoupravnim aktom ostavljena je kao isključiva nadležnost ustavnih sudova.

Među brojnim, ranije već ustavom i Zakonom o ustavnom sudu utvrđenim — ovlašćenim predlagračima za pokretanje postupka pred ustavnim sudom, društveni pravobranilac samoupravljanja je kao jedan od »najmlađih« predlagrača s obzirom da je ova institucija uvedena tek 1974. godine. Ovo zakonsko ovlašćenje društvenog pravobranioca je u skladu sa članom 131., st. 2 Ustava SFRJ, prema kome: »društveni pravobranilac samoupravljanja pokreće pred skupštinom društveno-političke zajednice, ustavnim sudom ili sudovima postupak za zaštitu samoupravnih prava radnih ljudi i društvene svojine, a i postupak za ukidanje ili poništavanje odluka i drugih akata kojima se povređuju samoupravna prava i društvena svojina« ... (čl. 131, stav 2 Ustava SFRJ).

Jugoslovenski ombudsman — društveni pravobranilac samoupravljanja je jedini ombudsman koji ima pravo da pokreće postupak pred ustavnim sudom. Član 8. Zakona o društvenom pravobraniocu samoupravljanja u tom smislu izričito kaže: »Društveni pravobranilac samoupravljanja pokreće postupak pred ustavnim sudom za ocenu ustavnosti zakona, odnosno ustavnosti i zakonitosti drugih propisa ili opštih akata organa društveno-političkih zajednica, kao i samoupravnih opštih akata« (Sl. list SFRJ br. 36 od 25. jula 1975. godine).

Kao što se vidi, ovo pravo za pokretanje postupka odnosi se na sve zakonske propise i druge opšte akte društveno-političkih zajednica, organizacija udruženog rada, organizacija i drugih zajednica ako se tim opštim aktom povređuju ova prava.

Ombudsmeni drugih zemalja, shodno prilikama i nadležnostima koja imaju, aktivnost u pogledu zaštite prava građana isključivo usmeravaju na pojedinačna akta upravnih i izvršnih organa i to po pravilu na zahtev onih čija su prava povređena.

U uslovima samoupravnih odnosa sa nadležnostima velikog broja organizacija udruženog rada i drugih samoupravnih zajednica i organizacija koja imaju pravo da donose opšta akta, praktično i logično

je što je tako, da dolazi do velikog broja povreda samoupravnih prava i društvene svojine putem opštih akata.

Normativna funkcija samoupravnih organizacija i naročito organizacija udruženog rada omogućila je donošenje brojnih samoupravnih sporazuma, statuta, pravilnika o raspodeli ličnih dohodaka, stanova i drugih opštih akata, što zadire u osnovne interese života svakog radnika u udruženom radu ili samoupravnoj zajednici. Jugoslavija je zemlja koja, šireći samoupravna prava, daje ovlašćenja velikom broju samoupravnih organa da donose opšta akta kojih sada, računa se, ima oko 2 miliona, kojima se uređuju međusobni odnosi radnika unutar svake pojedine organizacije udruženog rada, samoupravne zajednice i kojim aktima, dolazi logično do povrede samoupravnih prava garantovanih ustavom ili zakonom.

Svojom nadležnošću da može pokretati postupak pred ustavnim sudom protiv opštih akata organizacija udruženog rada i drugih samoupravnih organizacija i zajednica kojima se vređaju samoupravna prava radnika i društvena svojina, društveni pravobranilac samoupravljanja se uključuje u proces kontrole i zaštite ustavnosti i zakonitosti pred ustavnim sudom.

Kao ovlašćeni predlagač i pokretač postupka pred ustavnim sudom, istina, društveni pravobranilac samoupravljanja nije jedini ovlašćeni organ koji to pravo ima. Pored njega, kao ovlašćeni predlagači i pokretači postupka mogu se javiti skupštine društveno-političkih zajednica, Savezno i republička izvršna veća, savezni tužilac, javni pravobranilac, savezni sud, republički sudovi i drugi ustavom ovlašćeni predlagači.

Međutim, shodno društvenoj poziciji, pravima i dužnostima koje ima prema ustavu i zakonu, društveni pravobranilac je »prvi organ« društvene zajednice koji se, kad su povređena samoupravna prava radnika i društvena svojina, pojavljuje u njihovoj zaštiti pred ustavnim sudom kao ombudsman radničke klase.

Nijednom ovlašćenom organu za pokretanje postupka pred ustavnim sudom nije tako dostupno sagledavanje situacije i odnosa naročito u organizaciji udruženog rada, kao što je to dostupno društvenom pravobraniocu samoupravljanja. On je taj koji je stalno u kontaktu sa organizacijama udruženog rada. On je taj koji prati proces donošenja opštih akata i koji je u krugu problematike samoupravnih odnosa, stanja i prilika u organizacijama udruženog rada. On je u istini društvena osmatračnica kretanja društvenih odnosa u domenu samoupravnih prava i društvene svojine. Ali, proces kontrole i zaštite samoupravnih prava radnih ljudi i društvene svojine od strane društvenog pravobranioca nije samo posteriorna. Kao kompetentni ombudsman za zaštitu samoupravnih prava radnika, društveni pravobranilac samoupravljanja se u proces normativne funkcije organizacija udruženog rada može da uključuje i pre donošenja opšteg akta, dok su ovi u fazi prednacrti ili nacrti. Savetima, sugestijama i drugim oblicima pružanja stručne pomoći u normativnoj funkciji organizacija udruženog rada, društveni pravobranilac samoupravljanja na odgovarajući način »učestvuje« u donošenju opštih akata. Iako donošenje ovih akata nije njegova nadležnost, on je zainteresovan više nego bilo koji drugi ovlaš-

ćeni predlađač za pokretanje postupka kod ustavnog suda, da opšti akti organizacija udruženog rada i drugih samoupravnih organizacija budu u skladu sa ustavom i zakonom. Društveni pravobranilac samoupravljanja tako postaje svojevrsni »selektor« za mnoge slućajeve protivustavne i protivzakonite delatnosti u stvaranju opštih akata. On time postaje jedan od moćnih pomagaća organu kontrole ustavnosti i zaštite zakonitosti — ustavnom sudu.

Iskustva društvenih pravobranilaca i funkcija kontrole i zaštite samoupravnih prava i društvene svojine, kada su ova prava bila povređena za proteklih osam godina od kada je ustanovljena ova institucija u Jugoslaviji, nisu velika. Međutim, ona već sada ukazuju na potrebu jaćih, mnogo organizovanijih oblika saradnje između društvenih pravobranilaca samoupravljanja i ustavnih sudova.

Jedno od pitanja koje se nameće kao vrlo važno sa stanovišta efikasnosti u otklanjanju protivustavnih i protivzakonitih opštih akata organizacija udruženog rada i drugih samoupravnih organizacija je pitanje otkrivanja takvih akata. To potvrđuje i ćanjenica da relativno mali broj pokrenutih postupaka pred ustavnim sudovima dolazi neposredno od strane društvenih pravobranilaca. Inicijativa za pokretanje postupka u zaštiti samoupravnih prava radnika u 90% slućajeva pred ustavne sudove potiće neposredno od strane samih radnika. Ta inicijativa dolazi svakako od pojedinaćnog interesa svakog radnika ili grupe radnika da se njihovo samoupravno pravo zaštiti od pojedinaćnog akta koji je donesen na osnovu protivustavnog ili protivzakonitog opšteg akta. Pojedinaćnim zahtevima radnika za kontrolu ustavnosti nekog opšteg akta pred ustavnim sudom ostvaruje se i opštedruštveni interes za podizanje svih protivustavnih akata na stepen ustavnosti.

Mnoštvo normativnih akata organizacija udruženog rada i drugih samoupravnih organizacija i zajednica, na osnovu dosadašnje prakse i iskustava zahteva mnogo organizovaniji i mnogo širi zahvat ove kontrole.

L'AVOCAT SOCIAL DE L'AUTOGESTION — L'OMBUDSMAN DE LA CLASSE OUVRIERE

R é s u m é

La fonction d'ombudsman, ce qui est compréhensible, est très rare et en tant qu'elle est appliquée dans la pratique, elle n'est pas partout la même. Sa pratique malgré toutes les analogies varie quand même d'un Etat à l'autre.

La Suède en Europe jouit de la réputation non seulement comme Etat qui a introduit le premier une telle institution dans son système, mais aussi comme pays avec un standard économique et culturel élevé qui continue à développer cette fonction progressivement. L'ombudsman dans ce pays agit dans les conditions d'un climat social particulier, d'un standard spécial de la culture juridique et de la culture en général.

En tant qu'institution attrayante et sympathique, l'ombudsman apparaît d'abord dans les petits systèmes dans les systèmes des Etats relativement petits en tant qu'organe indépendant de l'Etat et en premier lieu en tant qu'organe du parlement qui l'élit et auquel celui-ci est responsable.

La Yougoslavie est le premier pays socialiste qui, par la Constitution de 1974, a procédé à l'introduction de cette institution autogestionnaire et sociale. Mais, cet ombudsman yougoslave, est entré dans une sphère de protection que les ombudsmans des autres pays ne connaissent pas. La Yougoslavie a conformément à son système socio-politique institué l'ombudsman pour la protection des droits autogestionnaires des travailleurs en tant que l'un des droits fondamentaux de l'homme dans le rapport de travail par l'intermédiaire duquel se réfractent presque tous autres droits fondamentaux en tant que droits constitutionnels. Par conséquent, la différence de l'avocat social de l'autogestion en Yougoslavie de la forme classique de l'ombudsman dans les pays non-socialistes consiste justement en ce que l'ombudsman-Avocat social de l'autogestion se manifeste dans la protection des droits autogestionnaires sur la base de la propriété sociale, c'est-à-dire sur la base des rapports de propriété sociale en tant que rapports gouvernants.

Ce qui serait analogue et ce qui a certainement exercé l'influence sur la pratique yougoslave qui s'est développée par la voie de l'ombudsman et de sa grande expérience, c'est le comportement. Que l'avocat social ne se comporte pas comme organe étatisé de l'Etat et qu'il est avant tout le représentant des intérêts du travailleur, de ses droits et tout d'abord quand l'atteinte a été portée à ces droits de la part de l'Etat ou des organes autogestionnaires. Cette institution en Yougoslavie est toujours une institution nouvelle. Elle doit seulement se manifester clairement et devenir en réalité »l'ombudsman de la classe ouvrière«.

Cependant, aussi pour la période de quinze ans de son existence on peut dire qu'elle était incontestablement indispensable pour le système de la démocratisation des rapports sociaux telle qu'elle existe en Yougoslavie depuis plus de trente ans.

L'avocat social de l'autogestion est dans le fond une contribution irremplaçable au développement des rapports autogestionnaires et démocratiques en Yougoslavie.

Il devient intéressant et important non seulement comme une nouveauté mais aussi comme expérience acquise, inspiré par »l'ancien« Ombudsman, en tant que pratique aussi dans les pays socialistes qui tendent à la démocratie et à la liberté.