

Др Верољуб Рајовић:

СУДСТВО И ЈАВНО ТУЖИЛАШТВО

Нацрт Устава СФР Југославије (даље — Нацрт устава), уводи самоуправне судске органе као носиоце судске функције и саставни део нашег судског система. То је без сумње најозбиљнији потез у реформи правосудног система у нас.

Идеја о самоуправним судским органима нуди потпунија и радикалнија решења у већ дуго очекиваној реформи нашег правосудног система. Политичке и правне мотиве за ово треба видети у идејном и уставном концепту о друштвеном уређењу, чији темељ представља систем друштвене репродукције у којој радни људи у удруженом раду управљају непосредно пословима и средствима друштвене репродукције и уређују своје односе у раду. На овој основи почива и развија се целокупни механизам друштвеног самоуправљања у коме удружени радници у основним организацијама удруженог рада управљају и располажу укупним друштвеним дохотком који, иначе, сами стварају, и то у свим облицима слободног удруживања рада и средстава. Такав положај радника у удруженом раду и њихова (самоуправна) права у одлучивању о најбитнијим питањима друштва неизбежно мењају карактер друштвених односа и категорија чинећи их и по форми и по садржини самоуправним. Ови нови односи управо су и наметнули идеју о отварању могућности да радни људи у удруженом раду сами утврђују механизме преко којих ће справљати и одлучивати о одређеним конфликтним ситуацијама међусобних односа у удруженом раду.

Међутим, органи друштвеног правосуђа зацртани су још Уставом СФР Југославије од 1963. године. Њиме је одређено да под условима предвиђеним на основу савезног закона судску функцију могу вршити избрани судови односно арбитраже. Исто тако, прописано је да се на основу закона могу оснивати мировна већа и друге установе за справљање међусобних спорова грађана или организација (члан 133). Али ове одредбе у пракси нису доживеле потпуну и адекватну примену углавном због тога што њихово место и улога, а тиме и значај, нису били јасно одређени. То је довело и до тога да ове установе и онда када су формиране нису функционисале нити имале потребан ауторитет у радним организацијама и код грађана. На тај начин судску функцију остваривали су скоро у потпуности државни судски органи (судови). И поред свега тога треба јасно и одређено рећи да се ради само о даљем изграђивању и усавршавању нашег система правосуђа упоредо и паралелно са развијањем и усавршавањем

свеукупног самоуправног друштвеног система у нас. Другим речима, самоуправни судски органи у Нацрту Устава представљају природан и логичан наставак друштвених органа правосућа из Устава СФР Југославије од 1963. године.

Иако се ради о органима чије форме, облици рада и деловања још увек нису пронађени и чврсто постављени, по нашем схватању Нацрт устава представља трајан основ за њихову даљу потпуну и адекватну афирмацију. Уосталом, и многе друге појаве и установе у нашем друштву имају сличан карактер, јер у нашој земљи се изграђује друштвено-економски систем за чије остварење до данас у свету нема концепта. Управо ради тога наша дискусија треба да значи скроман допринос покушају да се изнађу што боља решења за ову крупну промену у нашем уставном систему.

Нацрт устава полази од принципа да судску функцију врше судови и самоуправни судски органи, не дајући примат ни једној од ових правосудних усанаова. У вези са тим и због тога, све одредбе Нацрта устава подељене су у три групе, прво, заједничке одредбе које се једнако односе и на судове и на самоуправне судске органе, друго, одредбе које се односе само на судове и, треће, одредбе које се односе само на самоуправне судске органе. У даљем излагању, указаћемо на одредбе које по нашем схватању нису довољно јасно постављене као и на оне које су јасне али нису правилно постављене. У вези заједничких одредаба указујемо на следеће:

прво, ставом другим члана 195. Нацрта устава предвиђа се да судови и самоуправни судски органи суде на основу устава, покрајинског уставног закона и закона. За самоуправне судске органе прописује се да суде и на основу самоуправних аката самоуправних организација и заједница. Немамо намеру да указујемо на нелогичност овакве формулације са гледишта изнете поделе одредаба. То би било више формална примедба. По нашем схватању суштина овог става није тачна. Наиме, овако постављена одредба значи да судови у суђењу не примењују самоуправне акте самоуправних заједница и организација. Посматрајући наш целокупни правни систем, чији саставни део чини и самоуправно право, односно суђење судова до сада, сматрамо да је потпуно немогуће замислити да судови у свом раду (суђењу) не примењују самоуправно право. Управо исто онако као што би било немогуће замислити да самоуправни судски органи при суђењу примењују само самоуправно право. Према томе, овај став би ваљало редиговати тако да из њега децидирано јасно произлази да и судови и самоуправни судски органи суде на основу устава, покрајинског уставног закона, закона и самоуправних аката самоуправних организација и заједница. Важност овога произлази из чињенице да се не ради о редакцијској грешки или о погрешном тумачењу овог става. То се да закључити већ на први поглед, тј. најобичнијим тумачењем. За потврду овога сматрамо да је довољно навести чињеницу да, на пример, у једној самоуправној организацији или заједници радни људи не формирају самоуправни судски орган, односно ако га формирају не повере му решавање спорова из неких међусобних односа које самостално регулишу или који произлазе из права са којима слободно-самостално располажу. У овим случајевима за решавање спорова био би надлежан суд који би морао применити самоуправно право које се односи на регулисање спорних односа;

Друго, према одредби става првог, члана 196. Нацрта устава, расправљање пред судом и самоуправним судским органом је јавно. Ставом другим истог члана одређено је да ради чувања тајне, заштите морала, у интересу малолетника или ради заштите других посебних интереса друштвене заједнице, законом се одређује у којим се случајевима у расправљању може искључити јавност. Став први наведеног члана је јасан. Али, из става другог произлази неколико могућних закључака. Тако, произлази да је искључење јавности пред самоуправним судским органом могуће само на основу закона. Надаље, што је логично, закључује се да искључење јавности у раду самоуправног судског органа није могуће извршити актом о његовом оснивању. Исто тако, могуће је извести и закључак да је осим у поменутом ставу наведених случајева немогућно искључити јавност. Тако, на пример, јавност се не би могла искључити због неког посебног интереса самоуправне организације или заједнице и тако даље. То је сматрамо у супротности са целокупном концепцијом Нацрта устава а пре свега са концепцијом о самоуправним судским органима. Несумњиво је да се законом могу одређивати случајеви у којима би се искључивала јавност у раду самоуправних судских органа, и то или законом о установљењу судског органа за поједине врсте спорова или, на пример, законом у складу са којим се врши оснивање самоуправног судског органа од стране самоуправних организација и заједница, односно у случају када се законом одреди обавезно решавање одређених спорова путем одговарајућих самоуправних судских органа. Међутим, потпуно је у складу са концепцијом Нацрта устава да се искључење јавности може предвидети и актом о формирању самоуправног судског органа. Ово пре свега због чињенице да је могућно замислити неки разлог за искључење јавности у раду самоуправног судског органа који се тиче неког посебног интереса организација и заједница које их установљавају. Уосталом то је у складу са обичном логиком јер нико боље не може познавати потребе за искључење јавности од оних радних људи који својим актима установљавају самоуправни судски орган поваравајући му решавање одређених односа. Исто тако, ако на пример законом у складу са којим се установљава самоуправни судски орган није предвиђено искључење јавности у његовом раду, зашто би се у таквом случају онемогућавало самоуправним организацијама и заједницама да предвиде случајеве искључења јавности у првом реду с погледом на заштиту њихових посебних интереса и тако даље. Према томе, у другом ставу наведеног члана требало би јасно предвидети могућност органичења јавности у раду самоуправних судских органа и актом о њиховом установљењу. Исто тако, потребно је предвидети у сваком случају и могућност за искључење јавности ако је у питању посебан интерес самоуправне организације или заједнице. Правно-технички то би се могло учинити на два начина. Прво, да се у већ постојећем ставу инкорпорирају наведене могућности. Друго, да се дода посебан став у коме би се предвидело право органичења јавности актом о оснивању самоуправног судског органа. При томе, у претходном ставу требало би унети могућност искључења јавности ако се ради о неком посебном интересу самоуправне организације или заједнице. Цео проблем могућно је посматрати и другачије. Наиме, могућно је становиште по коме би право на искључење јавности у раду самоуправних судских органа

припадало самоуправним организацијама и заједницама, тј. да се искључење јавности може вршити само актом о формирању самоуправног судског органа. У вези са овим ваља навести Нацрт Теза о правосудном систему за Устав СР Србије који је сачинила Радна група подкомисије. У ставу другом члана 14. Нацрта Теза било је предвиђено да се законом одређује у којим се случајевима у расправљању пред судом може искључити јавност. У ставу трећем истог члана било је предвиђено да се услови за искључење јавности у расправљању пред самоуправним судским органом одређују актом о његовом формирању;

треће, потпуно је разумљиво и оправдано што је као принцип у суђењу и суда и самоуправног судског органа предвиђено суђење у већу. Исто тако сматрамо исправним што је одређено да се број чланова већа у судовима прописује законом, а у самоуправном судском органу — актом о његовом оснивању односно споразумом странака (члан 197. став први и други). Али, без обзира на побуде којима су се редактори Нацрта устава руководили, сматрамо да би требало предвидети могућност суђења судије појединца и када је у питању самоуправни судски орган. Наиме, ставом трећим наведеног члана предвиђа се могућност суђења од стране судије појединца али само на основу закона. У вези са овим ставом ваља указати на следеће. Прво, он не пружа сасвим јасне могућности за тумачење. Могућно је резоновати да је суђење од стране судије појединца могућно само када се ради о суду. Истина, тако нешто је тешко рећи, али врло рестриктивним тумачењем то би ипак било могућно. У сваком случају, из одредбе овог става јасно се да закључити да није могућно одредити суђење од стране судије појединца у акту о оснивању самоуправног судског органа. Ово сматрамо неоснованим. Сви облици арбитража, самоуправних судова, изабраних судова и тако даље, а пре свега унутрашња арбитража у предузећу, који су до сада основани и показали одређене вредности несумњиво указују на потребу да се суђење обавља и од стране судије појединца, а не само у већу. Својим актима неке радне организације су одређивале, а то се чини и након доношења уставних амандана, да у неким споровима (то је пре свега случај са унутрашњом арбитражом у предузећу која већ данас, а нарочито ће то бити убудуће, представља најширу и по нама најстабилнију установу самоуправног судства) суди судија појединац. Разумљиво је да су у питању спорови мање вредности и значаја. У досадашњем раду унутрашњих арбитража, то је показало добре резултате. Ваља истаћи да су такве одредбе условљене различитим разлозима. У првом реду то су разлози економичности, целисходности, брзине у решавању спорова и сл., али има и разлога који су специфични за поједине организације самоуправљања. Управо када се ради о тим разлозима, о њима најбоље могу просуђивати, што је логично, саме те организације. С обзиром на то сматрамо да би требало оставити могућност да се и актом о конституисању самоуправног судског органа предвиде случајеви у којима би у одређеним стварима могао да суди судија појединац. Исто тако ваљало би јасније формулисати став трећи наведеног члана како би се јасно и недвосмислено могло закључити о томе да и судови и самоуправни судски органи могу судити и путем судије појединца.

У вези посебних одредаба које се односе на суд, указујемо следеће:

п р в о, чланом 201. Нацрта устава предвиђено је да судови прате и проучавају друштвене односе и појаве од интереса за остваривање њихове функције и дају скупштинама одговарајућих друштвено-политичких заједница, органима и организацијама предлоге за спречавање друштвено опасних и штетних појава и за учвршћење законитости и социјалистичког морала (став први). Исто тако одређено је да судови у свом делокрту имају право и дужност да обавештавају скупштину одговарајуће друштвено-политичке заједнице о примени закона и о раду судова, а војни судови — Председништво СФРЈ односно Председника Републике као врховног команданта (став други). Као што је познато, ово начело у раду нашег судства представља једно од најосновнијих начела у нашем самоуправном демократском социјалистичком систему правосуђа. Оно представља услов и основ за израстање судских органа изван и изнад њихове класичне учарености. Оно је предвиђено и одредбом става другог и трећег члана 135. Устава СФР Југославије од 1963. године. Са правом се може рећи, упркос свим замеркама које се могу упутити у вези са остварењем овог начела у пракси, да је оно до данас потпуно показало своју вредност. Посебан значај овог начела треба видети и у томе што се његовом доследном применом омогућује стварање услова за развитак и учвршћење самоуправних судских органа. У односу на Устав из 1963. године, Нацрт устава предвиђа обавезу судова да врше учвршћење, а тиме и развијање, друштвене одговорности и морала, а не само законитости. Исто тако, циљ других измена у овом начелу састоји се у томе да се судови више оријентишу на обавештавање одговарајуће друштвено-политичке заједнице о свом раду и примени закона, а не само о проблемима рада судова. Најзад, новина је и у томе што се уводи обавеза и војних судова да о примени закона и о своме раду обавештавају Председништво СФРЈ односно Председника Републике као врховног команданта. То указује и на оправданост увођења и на потребу његовог даљег задржавања и усавршавања — као основног начела нашег система судства. Нацртом устава, као што је наведено, уводе се нови органи правосуђа — самоуправни судски органи, који заједно са судовима остварују судску функцију. Нацрт устава полази од концепције да суд као државни орган не може у постојећим друштвеним односима остати не само једини него ни примарни орган за вршење судске функције. Суду класичног типа у нашем правосудном систему има места само у оквиру који даје довољно простора за развитак таквих органа који су овлашћени да врше судску функцију изван система државних (судских) органа. То су свакако самоуправни судски органи. Укратко, судски систем у нас треба бити тако постављен да стално и систематски омогућава јачање и развијање самоуправних судских органа на рачун државног правосудног апарата. Већ у првом члану Нацрта устава који се односи на судство и јавно тужилаштво, предвиђено је да самоуправни судски органи, упоредо и паралелно са судовима, својим одлукама обезбеђују уставност и законитост (став други члана 194). Надаље, у Глави четвртој која се односи на уставност и законитост, одређено је да старање о уставности и законитости представља дужност и самоуправних судских органа (члан 182, став

први). Најзад, ваља указати и на чињеницу, о којој је било говора, да судови суде на осову устава, покрајинског уставног закона и закона, а да самоуправни судски органи поред тога суде и на основу самоуправних аката самоуправних организација и заједница. Већ сама та чињеница, полазећи од правила да самоуправно право представља саставни део нашег правног система, указује на огромну улогу и значај који припадају самоуправним судским органима у остварењу уставности и законитости, а посебно друштвене одговорности и морала. Иако је на садашњем степену нашег друштвеног развика државно судство потребно, није ни најмање тешко сагледати тренутак у развоју судске функције у коме ће државни судови представљати оно што су самоуправни органи правосуђа представљали на почетку нашег друштвеног развика, тј. да ће они решавати само за друштво мање важне спорове. Нацрт устава представља и основ и оквир за такву будућност. То је и разумљиво ако се пође од чињенице да су самоуправни судски органи моћно оруђе у рукама радних људи у нас, посебно радничке класе, за деетатизацију, односно демократизацију нашег правосуђа. Самоуправни судски органи имају јасну садашњост а сигурну будућност. Због изнетих разлога, као и других који нису овде посебно изнесени, несхватљиво је да се поменуто начело не предвиђа као обавезно и за судове и за самоуправне судске органе. Или бар што се на одговарајући начин не унесе као начело међу посебним одредбама о самоуправним судским органима. По нашем схватању, ово начело би морало бити међу заједничким одредбама јер се ради о једном заиста заједничком циљу који у свом раду остварују и судови и самоуправни судски органи. Уједно истичемо да ову примедбу сматрамо најозбиљнијом међу свим које овде наводимо. Због свега тога сматрамо да ће се ово исправити;

Друго, ставом другим члана 207. Нацрта устава, одређено је да се законом може увести обавезно решавање спорова у области друштвено-економских и других самоуправних односа путем одговарајућих самоуправних судских органа, као и да њихово решење замењује уговор који су странке по закону обавезне закључити, а до његовог закључења није дошло. Овај став сматрамо недовољно јасним због чега је могућно његово различито тумачење у пракси. Пре свега, ваља рећи да је ова одредба скоро нужна на садашњем степену нашег друштвеног развика и у садашњим условима нашег правног система. То је сасвим јасно показала сама пракса самоуправних организација. Међутим, пошто она представља извесно ограничавање самоуправног права самоуправних организација и заједница, треба бити тако постављена да је немогућно њено различито тумачење. Прво, у претходном — првом ставу истог члана, прописано је да се самоуправни судски орган може установити за суђење у појединим — одређеним врстама спорова и законом. Отуда је могућно тумачити поменути став и тако да се ради о ситуацији када се законом формира самоуправни суд да се истовремено одреде и спорови који се обавезно имају решавати, односно да решење самоуправног судског органа замењује уговор. Друго, по нашем схватању, овај став треба тако схватити да се законом може одредити обавезно решавање одређених спорова само у случају ако се ради о самоуправном судском органу који је већ установљен (без обзира

да ли се ради о установљењу на основу закона или акта самоуправне организације, заједнице и др.). Уствари, ради се о ситуацији у којој се принудно одређује надлежност самоуправног судског органа, односно у коме се проширује надлежност законом формираном самоуправном судском органу. Због тога сматрамо да би требало боље редиговати поменути став тако да не пружа могућност за различита тумачења;

треће, одредбом члана 208. Нацрта устава предвиђени су неки облици у којима се појављују самоуправни судски органи. Тако, наводи се да се самоуправни судски органи установљавају као већа за решавање спорова из самоуправних односа, самоуправни судови, мировна већа, арбитраже, избрани судови. У вези са овим пошло се, по нашем мишљењу оправдано, од чињенице да је свако исцрпно набрајање облика у којима се појављују самоуправни судски органи не само непотребно већ и опасно јер би се тиме само спутавао њихов развој. Међутим, питамо се да ли би уопште требало набрајати, па и примера ради, облике у којима се самоуправни судски органи могу установљавати. То је мач са две оштрице. Наиме, може се догодити да баш такво поступање онемогући развој разноврсних облика самоуправних судских органа. На то указује досадашње искуство у примени одредаба Устава СФРЈ од 1963. године у коме је, како смо навели, било предвиђено нешто слично. У пракси постоји склоност да се машти у том погледу не даје адекватна улога. Уосталом, ради се о добро познатим облицима у којима се самоуправно судство испољава. Отуда сматрамо да је свако набрајање непотребно, па и некорисно. Зато предлажемо да се овај члан у целини брише. На тај начин, остао би само један облик у коме се појављује самоуправни судски орган — веће за решавање спорова из самоуправних односа, које се уводи чланом 209. Нацрта устава. У вези са овим већем сматрамо потребним истаћи да је његово установљење нужно, без обзира на назив који му се даје. То је такође резултат искуства које се стекло у досадашњем раду самоуправних организација и заједница. Што се тиче примедби да се ради о одредби која више значи уставноправну основу за даљи развој и организовање самоуправних судских органа, треба приметити да нема никакве опасности у том смислу. Пре свега, довољно је ако се укаже на одредбе Нацрта устава које се односе на судство и јавно тужилаштво које су у том погледу више него јасне. Оне као целина представљају, како је истакнуто, и основ и оквир за учвршћење и развој самоуправних судских органа. У питању је највиши правни акт у нашој земљи у коме би занста требало унети само оквире и основе за даљи развитак нашег правосудног система у правцу афирмације самоуправног на рачун државног судства. Најзад, то би било и у складу са уставним амандманима од 1971. године. По њима, као што је познато, дато је право републикама односно аутономним покрајинама да самостално решавају питање уређења судова, између осталог, да одређују њихов назив, организацију и тако даље. Републике и аутономне покрајине би, на основу уставних амандмана, искључиво одређивале облике у којима би се појављивали самоуправни судски органи. То значи да ће оне изграђивати судство према својим потребама и у складу са својим интересима. Разумљиво је да и у том случају републике и аутономне покрајине не би

спутавале развој самоуправних судских органа јер би се остављао простор за њихово увођење и од самоуправних организација и заједница. Најзад, желимо изнети своје схватање у вези самог назива „самоуправни судски органи“, као заједничког за све облике у којима се појављују самоуправни судски органи наспрам (државних) „судова“. Назив није срећно изабран. О томе би се могло много дискутовати. Али, нити простор нити време то не дозвољавају. Зато ћемо се задовољити само давањем предлога у том смислу. Сматрамо, наиме, да би као генерички појам за све облике у којима се појављују самоуправни судски органи требало увести назив „самоуправни судови“. Истичемо само неколико разлога у вези са тим. Прво, поред државних судова који се у Нацрту устава називају „судови“, као што је речено, судску функцију равноправно врше и „самоуправни судски органи“. Друго, Устав СФР Југославије који ће бити донет треба да представља трајан основ за даљу изградњу самоуправних судских органа. Њима управо и припада будућност по тој концепцији. Треће, Устав СФР Југославије у том случају био би заиста само основ за изградњу најразноврснијих облика самоуправних судских органа. Четврто, републике и аутономне покрајине би својим уставима односно покрајинским уставним законима и законима, односно самоуправне организације и заједнице стварно одређивале називе за поједине самоуправне судске органе. Тиме би се адекватније остварили уставни амандмани из 1971. године. Пето, то би било у складу и са терминологијом која се до сада већ потпуно изградилa у нашем правном животу. Исто тако, то би још на један начин више афирмисало наш самоуправни социјалистички демократски систем који се, врло често, скраћено назива самоуправни социјализам, самоуправни друштвени поредак, и тако даље. Поред тога, као што је познато, уобичајено је да се говори о самоуправном наспрам државног и слично. Ово посебно када се ради о правном систему, органима и тако даље. Према томе, сматрамо да би требало увести назив „самоуправни судови“ за све облике у којима се наспрам државних судова појављују самоуправни судски органи. На крају, по нашем схватању у одредбама Нацрта устава требало би назив „самоуправни судови“ стављати испред назива „(државни) судови“. То је логично ако се има у виду све оно што смо у овом раду казали у вези самоуправног судства.