

АНАЛИ ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА У БЕОГРАДУ

Година XXVIII

септембар — децембар

Број 5—6

UDK 34

YU — ISSN 003 — 2565

СИСТЕМ ЗАШТИТЕ УСТАВНОСТИ У СФР ЈУГОСЛАВИЈИ

1) Општи преглед на значај уставности и њено остваривање

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. Улога принципа уставности у уставном систему СФРЈ

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. Карактеристике принципа уставности и Устав СФР Југославије

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

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

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

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

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

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

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

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

4. Систем заштите уставности и облици те заштите у СФРЈ

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5. Уставни суд Југославије

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

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

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

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

а. Надлежност

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

а) Тако Уставни суд Југославије:

1) одлучује о сагласности закона са Уставом СФРЈ;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

е. О поступку пред Уставним судом Југославије

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

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

Друго, поступак пред Уставним судом Југославије могу покренути:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

б) Одлуке Уставног суда Југославије

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

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

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

6. Републички и покрајински уставни судови

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

др Војислав Симовић

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

