

*др Најдан Пашић,  
професор Факултета политичких наука у Београду*

## ПРОБЛЕМИ УСТАВНО-СУДСКЕ ЗАШТИТЕ УСТАВА

### I

Пре две деценије, усвајањем Устава од 1963. године, у политички систем Социјалистичке Федеративне Републике Југославије уграђена је нова демократска институција — уставно судство.

Двадесет година у животу једне институције није нарочито дуг временски период. Међутим, борба за уставност и законитост има дубоке и снажне корене у прошлости ове земље и њених народа. Почињући са оружаним устанцима и бунама против дахијског зулума и кнежевске самовоље, ова борба да се уставима „устави“ деспотска и бирократска владавина; испуњава многе значајне странице политичке историје Србије у деветнаестом и двадесетом веку и чини део њене демократске традиције и напредне политичке свести и културе радничке класе и широких народних маса. То је, без сумње одиграло своју улогу и у народно-ослободилачком рату и у револуцији.

У развоју социјалистичке Југославије сами устави, а са њима и организована заштита устава и уставности, добијају нови значај и квалитет. Демократски преображај политичког система у функцији заштите и сталне подршке развоју нових социјалистичких продукционих односа постаје свесно усмеравани процес, у којем нарочито важну и активну улогу имају, управо устави, као основ и оквир целокупног нормативно-правног поретка.

Сваки од послератних устава учврћивао је оно што је представљало позитиван резултат и тековину претходног развитка, али је, у исто време, садржавао и динамичну програмску компоненту, пројекцију и визију даљег друштвеног напретка. Назначајући и трасирајући правце даљих социјалистичких преображаја друштвених односа, устави су били не само оружје заштите онога што је већ остварено кроз револуционану борбу и стваралачке напоре радничке класе, него и моћан инструмент друштвених промена, ослобађање основних снага друштвеног прогреса и свесног усмеравања главних токова укупних друштвених кретања. Баш због тога, у свим етапама досадашњег развоја, па и данас, доследно остваривање устава било је прворазредно класно питање.

Али, да би важећи уставни систем могао да врши такву друштвену функцију, неопходно је да буду обезбеђени одговарајући правни и политички услови. У сам уставни систем морају бити уграђени ефикасни инстру-

менти заштите од неких опасности, које, као што искуство показује, могу битно да умање ефикасност правног система у остваривању прокламованих циљева и да поткопају његову стабилност, водећи ка општој ерозији уставности и законитости. У том погледу нарочито су важна два задатка:

Прво, треба спречити законодавни волунтаризам и сузбити штетна дејства бирократских илузија о свемоћи државних прописа (што води у претерани нормативизам) и стати на пут тежњама, својственим свакој бирократији, да ствара систем нормативних фикција којима маскира праву природу друштвених односа и изворе своје осамостањене власти над про-извођачком класом, над удруженим радом и над читавим друштвом.

Самоуправну изворност нашег уставног судства подвлачи с правом и академик Јован Борђевић, дугогодишњи председник Уставног суда Србије. Сада већ далеке 1964. године, непосредно после увођења уставног судства, он је писао: „Уставни суд није ни креација каквог доктринарног плана нити пренета установа из других политичких и уставних система...” већ „институција која је настала у процесу друштвено-економских, политичких, правних и културних промена у току стварања и успостављања социјалистичке демократије федеративне заједнице равноправних грађана и народа, и њиховог институционализирања у облику релативно стабилног и заокруженог уставног система... (1).

Југославија је једина социјалистичка земља и једна од мањег броја других земаља која има развијен, институционално дограђен и доследно примењен систем уставног судства. Настанак и развој ових институција не-одвојив је од дубоких демократских друштвено-економских и политичких трансформација, из којих се састоји до сада јединствени у свету процес претварања система партијско-државног монолитизма у систем самоуправног пруларизма интереса заснован на друштвеној својини и самоуправљању. Изграђујући такав систем, Југославија је у исто време усвојила све корисне демократске тековине претходног демократског развоја правне државе, па у томе склопу и идеје уставног судства.

## II

Протекли период од две деценије представља довољно дуго време за оцелу улогу уставног судства, оправданости његовог увођења и извршења постављених задатака.

Надлежност овог Суда, утврђена наведеним документима, у основним решењима је остала до данас. Основна функција Суда била је одлучивање о уставности и законитости прописа и других аката.

Број одлука којима је Суд утврдио неслагласност појединих законских одредаба са уставом је незнатан у односу на укупан број поднетих захтева за оцењивање уставности. Тај податак, узет сам за себе, опет не значи да је стање у законодавству савршено, нити се на томе податку може заснивати оцена о довољној ангажованости Уставног суда на оцењивању уставности закона. Иако су превазиђена схватања из почетног периода рада уставног судства, кад је тешко било замислити да Уставни суд донесе одлуку

(1) Јован Борђевић, *Нови уставни систем*, Београд, Савремена администрација, 1964., стр. 857.

о неуставности закона, мора се признати да Уставни суд Србије, под притиском великог броја предмета, није у довољној мери искористио своје уставно овлашћење да по сопственој иницијативи уђе у испитивање уставности појединих значајнијих закона.

Поред доношења одлука којима се изричу конкретне мере: (утврђивање неуставности закона, укидање или поништавање прописа и других општих аката) Уставни суд се, у остваривању функције из члана 403. Устава СР Србије, на основу резултата праћења појава од интереса за остваривање уставности и законитости, често обраћао Скупштини СР Србије, давањем предлога и мишљења за доношење или измену појединих закона. Свестан чињенице да од усклађености закона са Уставом, од регулисања друштвених односа на начелима и оквирима које Устав утврђује, зависи остваривање уставног система у Републици, Суд је у мишљењима које доставља Скупштини СР Србије, поводом конкретних предмета, шире анализирао стање уставности и законитости у појединим областима друштвених односа. Искуство показује да се и овом активношћу Суда могу постићи значајни ефекти у обезбеђивању уставности и законитости.

У целини узевши, уставни судови су до данас вршили функцију заштите уставности и законитости доследно и неке од њихових одлука су дале живот и праву меру појединим одредбама устава и закона.

### III

Садашње време, врло озбиљних економских поремећаја и тешкоћа, изазива негативне последице и заоштрава проблеме и у свим другим сферама друштвеног, политичког и идејног живота. Сви субјекти и све институције нашег правног и политичког система налазе се због тога пред повећаним захтевима и одговорностима и пред сложенијим задацима. То се односи у пуној мери на уставне судове, па, разуме се, и на Уставни суд Србије.

У документима Комисије која је израдила Дугорочни програм економске стабилизације, у сепарату који се тиче правног система, наглашена је потреба још интензивније активности уставних судова у остваривању њихових уставом утврђених функција. „Уставни судови, — каже се у том документу, — одиграли су значајну улогу у остваривању уставности и законитости, нарочито својим превентивним и усмеравајућим деловањем. У остваривању те своје значајне и одговорне функције, ови судови треба још одлучније и благовременије да проглашавају неуставним акте који нису засновани на уставу и закону, чиме би се постизала већа сигурност и стабилност у понашању свих субјеката”.

У условима заоштраених економских тешкоћа и објективно неповољног положаја удружења рада (због ниског степена његове интегрисаности на самоуправним основама и због великог административног притиска на доходак и његову расподелу), неизбежно се повећава степен угрожености и конкретних повреда уставности и настају озбиљни поремећаји и деформације у сфери државног и самоуправног нормирања друштвених односа општим актима. Кроз своје седнице и јавне расправе, кроз рад својих комисија, и кроз друге облике деловања, Уставни суд Србије је био у прилици да уочава и анализира ове појаве и да на њих реагује, како сопственом

акцијом у складу са својим уставним овлашћењима, тако и појачавањем сарадње са другим институцијама одговорним за уставност и законитост, а нарочито са уставним судовима покрајина и других република, са судовима удруженог рада и редовним судовима, са друштвеним правобраниоцима самоуправљања, са синдикатима и са скупштинама и извршним и управним органима друштвено-политичких заједница и, посебно, са Скупштином Социјалистичке Републике Србије. О томе говоре, између осталог, и неки подаци већ наведени у овом реферату: осетно је повећан и даље се повећава број интервенција Суда, нарочито интервенција касаторним одлукама, чешћа су обраћања Суда другим органима и посебно Републичкој скупштини у смислу члана 403. Устава, то јест у вези са појавама и тенденцијама од ширег значаја за уставност и законитост, већи је број састанака и специјалних саветовања на ове теме које Суд организује, или на којима активно учествује.

Очигледно да се у овом тренутку у функционисању правног система, у државној и самоуправној регулативи, и у економском и политичком животу уопште испољавају појаве, па и већ оформљене тенденције, које захтевају још већу ангажованост и активност Суда:

— Појачан је притисак бирократског прагматизма на читав процес доношења закона, подзаконских аката и других прописа као и самоуправних општих аката. Све је већи број „интервентних закона” и других прописа таквог карактера и све је више општих аката који се доносе по хитном или скраћеном поступку без нормалног, уставом и законом предвиђеног, демократског поступка. Стварним или претпостављеним хитним и ванредним потребама правда се прибегавање разним административним „пречицама” при доношењу појединих решења и одлука, што умањује стварну улогу и утицај делегатских скупштина у друштвено-политичким и интересним заједницама. Одлучујући по бројним иницијативама и предлозима за оцену уставности и законитости прописа и самоуправних општих аката, Уставни суд је могао да уочи тенденцију делегирања нормативних овлашћења са скупштина на њихове извршне и друге органе и на поједине самоуправне субјекте (интересне заједнице и сл.) мимо уставом и законом предвиђене поделе овлашћења и компетенција. То такође смањује уставне гаранције легитимности поступка и отвара врата произвољности и правној несигурности.

— Нормативна делатност и продукција на свим нивоима врло је екстензивна и детаљна, због чега и правни систем у целини постаје све сложенији и све теже разумљив за радног човека и грађанина. У растућој инфлацији општих нормативних аката тешко је обезбедити неопходан степен јединства и унутрашње усаглашености правног поретка. Посебни задаци и одговорност које у том погледу има Уставни суд постају због тога све обимнији и тежи.

Крупни проблеми могу настати, и настају, и због тога што се један добар део иначе врло екстензивног републичког и покрајинског законодавства, па и законодавства СР Србије, заснива не толико на општим уставним начелима колико на изузецима од тих начела које, додуше, сам устав предвиђа и допушта, али само за неке посебне ситуације и за ограничено време. Ако се, међутим, изузеци почну претварати у правило, а привремена решења у трајна, онда се, као што је речено, неизбежно ствара нека врста дуализма у самом правном поретку, што има често и врло

озбиљне негативне последице за правну сигурност и стабилност друштвених односа које устав утврђује.

Очигледно, Суд није у стању, нити може имати претензију, да сам изиђе на крај са појавама и тенденцијама ове врсте, али је његова обавеза да на њих указује, па и да се против њих бори средствима која му устав даје. Полазећи од тога, Уставни суд је у неким својим одлукама и јасно заузетим ставовима, а и у писменом обраћању Скупштини СР Србије, указао на проблеме који се јављају, или могу да се јаве, због сувише широког тумачења и честог коришћења овлашћења која дају законодавцу поједини чланови Устава СР Србије (чл. 23., 58., 96. и т. сл.).

Могло би се поставити и питање, у којој мери при оцењивању уставности закона и одлука скупштина друштвено-политичких заједница Суд треба да полази од општег упутства датог у *Основним начелима* самог устава да је „овај део устава основа и правац за тумачење устава и закона, као и за деловање свих и свакога“. Јасно је само по себи да се овај став из Устава не може игнорисати.

— И развој самоуправног права (то јест аутономне нормативне делатности самоуправних организација и заједница) намеће све више нека питања адекватне уставно-судске заштите ових права и самоуправног карактера оних института и општих аката преко којих се та права остварују. Пракса Уставног суда указује на две присутне опасности:

Једно је тенденција да се, због претрано екстензивне законске и подзаконске регулативе битно сужава простор за истински аутономно самоуправно регулисање друштвених односа онако како је то предвиђено *Уставом* и *Законом о удруженом раду*.

Друго је тенденција подржављивања самоуправног права, која се изражава највише у томе што се самоуправни општи акти претварају фактички у прописе нижег ранга, у подзаконска, спроводбена акта која настају на основу државних прописа и служе њиховој конкретизацији и реализацији.

Полазећи од искуства из своје праксе, Уставни суд је у више наврата и на разне начине указивао посебно на учестале појаве изопачавања самоуправног карактера друштвених договора и самоуправних споразума. Томе су доприносили и доприносе и неки законски и подзаконски прописи тиме што предвиђају да ће одређена питања, која би требало да буду регулисана законом или другим прописом, бити уређена друштвеним договором чије потписивање представља у том случају законску обавезу. По својој садржају, правном карактеру и функцији, такви друштвени договори представљају у ствари прописе, а не самоуправне акте у смислу концепције утврђене у Уставу.

— Друштвена својина и право радника у организацијама удруженог рада да управљају средствима друштвене репродукције били су и нужно остају важан предмет уставно-судске заштите. У самом уводу *Закључака Десете седнице СК СКЈ* (који се односе на спровођење *Дугорочног програма економске стабилизације*) стоји констатација: „Спорост и застоји у остваривању Уставом утврђеног друштвено-економског положаја радника у удруженом раду, заостравају противречности у материјалном и друштвеном развоју“. На тој основи обнављају се и разни видови друштвено-својинског монопола и, као пандан томе, испољавају се исто тако опасне групно-својинске тенденције и појаве распарчавања и територијализације сред-

става проширене репродукције. Све то добива свој израз и у правном поретку, на свим нивоима државне и самоуправне регулативе и отвара нове сложене проблеме ефикасне заштите уставности и законитости.

#### IV

У друштву у коме социјалистичко самоуправљање израста у целовит систем економске и политичке организације, сударајући се на томе путу са големим материјалним тешкоћама и жилавим отпорима снага етатизма и ситносопственичке стихије, доследна заштита социјалистичке уставности и законитости постаје из године у годину све сложенији и све ургентнији задатак. То намеће потребу да се и посебна уставно-судска средства и методи заштите уставности стално проверавају, критички оцењују и даље усавршавају полазећи увек од искуства и резултата остварених у пракси.

Ако ревносно и одговорно користе средства и овлашћења која су им уставом дата, уставни судови могу врло много да допринесу сүзбијању свих оних негативних појава и тенденција која се јављају као извор и облик нарушавања уставности и законитости од стране било ког државног или самоуправног органа. Користећи адекватно своје основно уставно овлашћење да својим мериторним одлукама уклањају из правног поретка сваку законску норму, сваки пропис и сваки самоуправни општи акт који није сагласан или који противречи уставу и закону, и вршећи своју уставну обавезу да прате и проучавају појаве и проблеме од значаја за остваривање и заштиту уставности и законитости и да, у вези с тим, дају своје мишљење и предлоге одговарајућој скупштини, уставни судови могу да врше значајан позитиван утицај на читаву законодавну политику и праксу извршавања и остваривања закона и других прописа, на целокупни процес самоуправног нормирања друштвених односа, па, самим тим, и на понашање свих субјеката нашег друштвено-политичког система. Искуство показује да тако конципирана и остваривана улога уставног суда може да значи велики допринос учвршћивању правне сигурности свих и свакога, јачању поверења радних људи и грађана у правни и политички систем и развијању правне свести и демократске политичке културе.

Али из досадашњег искуства треба извући још један важан закључак: степен у којем уставни суд може успешно да остварује своју врло одговорну и политички осетљиву функцију, зависи директно од степена у којем је он сам уклопљен, функционално и радно у целини правног и друштвено-политичког система и делује као његов интегрални део.

Обим дејства једне одлуке уставног суда може бити врло ограничен, сведен на конкретан пропис или самоуправни акт на који се непосредно односи, а може произвести и много шире дејство и утицај на понашање и нормативну делатност великог броја других субјеката. Све зависи од тога колико други органи друштвено-политичких заједница, који имају своје посебне одговорности за доношење неких општих аката или одговорност за надзор над њиховом законитошћу и спровођењем у пракси, као и органи самоуправних организација и заједница, уважавају и подржавају одлуке и већ познате ставове уставног суда и настоје да оно што је суд у једном конкретном случају утврдио као несагласно са

уставом и законом, буде по сопственој иницијативи уклоњено и у свим другим случајевима где се истоветне или сличне норме појављују.

Исто тако стварна вредност мишљења и предлога које уставни суд даје скупштини, зависи у највећој мери од тога колико су скупштинска већа и друга скупштинска тела спремна да тим предлозима поклоне одговарајућу пажњу и да о њима воде рачуна при доношењу или мењању закона, прихватајући тако и уставни суд као сарадника у вршењу своје законодавне функције.

За успешно остваривање функције суда и друштвену афирмацију његових ставова велики значај има, као што се већ показало, редовна сарадња са друштвено-политичким организацијама, Савезом комуниста, Социјалистичким савезом, Савезом синдиката итд., и са таквим институцијама и органима нашег самоуправног система као што су друштвени правобраниоци самоуправљања и судови удруженог рада.

Већ остварена добра сарадња са свим средствима јавног информисања, доприноси много да се рад Суда одвија пред очима јавности и да оно што је у томе раду од ширег значаја, добије одговарајући одјек и утицај.

Две деценије постојања и континуираног рада уставних судова, као посебних органа контроле уставности закона и свих других општих правних аката, показале су јасно да увођење ових институција није значило одступање и удаљавање од скупштинског система установљеног још у револуцији, него управо његову даљу значајну демократизацију на темељима све развијенијег самоуправљања. Потврдило се у потпуности оно што је тврдио Едвард Кардељ у време када су уставни судови тек увођени у живот:

„Уставни суд, како савезни тако и у републикама, представља више део скупштинског система него традиционалну судску институцију. Он је састављен од висококвалификованих стручњака и од јавних радника које бира Савезна односно Републичка скупштина. То је и разумљиво, јер у нашим условима уставни суд свакако не може бити чисти судски орган, који би само статички, то јест формалноправно приступао појединим појавама и проблемима у области уставног поретка, него ће их ценити према објективној друштвеној и политичкој садржини процеса из којих ти проблеми и појаве ничу... Другим речима, уставни суд ће допринети бржем и ефикаснијем отклањању неуставних и незаконитих појава и негативних тенденција, али ће у исто време унети знатно више демократских метода и гипкости у решавању таквих проблема“.(2)

Развој уставног судства током протеклих двадесет година потврдио је ова предвиђања и очекивања.

(2) Едвард Кардељ, *Излагање о Преднацрту новог Устава на заједничкој седници Савезне Народне Скупштине и Савезног одбора ССРНЈ* 20. септембра 1962. године, Вид.: Е. Кардељ, *Избор из дела*, том III, стр. 234, Београд, „Комунист“, 1979.

## SUMMARY

### PROBLEMS OF THE STATE PROTECTION BY CONSTITUTIONAL COURTS

The author elaborates in his article the rising and development of the Constitutional court in the Socialistic Republic of Serbia through the period of twenty years. The Constitutional court of Serbia was established by the Constitution of the Socialistic Republic of Serbia of 1963, and started to work on 15<sup>th</sup> February, 1964.

The presentation and analysis of the experience of constitutional courts as special constitutional and legal bodies, show that the introduction of these institutions represents an important factor in the constructing and improving of the political and legal system of socialistic self-management.

The author pays special attention to the role and duties of the Constitutional court nowadays, because serious economic disturbances and difficulties which cause and aggravate problems in all spheres of economic and political life, require from the constitutional courts greater efforts and complex duties.

## RÉSUMÉ

### PROBLÈMES DE LA PROTECTION DE L'ÉTAT DEVANT LES COURS CONSTITUTIONNELLES

Dans son article l'auteur élabore l'établissement et le développement de la Cour constitutionnelle dans la République Socialiste de Serbie au cours de la période de vingt ans. La Cour constitutionnelle de Serbie a été établie par la Constitution de la République Socialiste de Serbie de 1963 et elle a commencé à fonctionner le 15 février 1964. L'aperçu et l'analyse de l'expérience des cours constitutionnelles en tant qu'organes spéciaux qui exercent le contrôle de constitutionnalité et de légalité, démontrent que l'initiation de ces institutions-là est un élément important de l'édification du système politique et juridique de l'autogestion socialiste. L'auteur consacre une attention particulière au rôle de la Cour constitutionnelle ainsi qu'à ses tâches dans la période présente, laquelle dû aux difficultés et troubles économiques sérieux provoque et aggrave des problèmes dans tous les sphères de la vie économique et politique, et par là pose des demandes augmentées et des tâches complexes aux cours constitutionnelles.